

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE
ET DE LA MER

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

CGEDD N° 010741-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

CGAAER N° 16089

Durabilité de l'huile de palme et des autres huiles végétales

établi par

Marie-Hélène AUBERT

Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

Jean-Jacques BÉNÉZIT

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

François CHAMPANHET

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Michel-Régis TALON

Administrateur général

Décembre 2016

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes
n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. POSITIONNEMENT DU PROBLÈME.....	10
1.1. Les données.....	10
1.2. Les externalités positives et négatives de la culture des oléagineux.....	12
1.2.1. Le palmier à huile.....	12
1.2.1.1. Du positif.....	12
1.2.1.2. Mais aussi du négatif.....	13
1.2.1.3. La part de responsabilité du palmier à huile dans la déforestation.....	14
1.2.1.4. La controverse du changement indirect d'affectation des sols.....	15
1.2.2. Les cultures européennes.....	15
1.2.2.1. L'olivier.....	16
1.2.2.2. Le colza.....	16
1.3. Les utilisations non alimentaires des huiles végétales.....	17
1.3.1. Oléochimie : rapide état des lieux.....	17
1.3.2. Les biocarburants.....	17
1.3.2.1. État des lieux.....	17
1.3.2.2. Les biocarburants encouragés par la puissance publique.....	18
1.4. L'environnement réglementaire et fiscal applicable à la production, l'importation et la consommation des huiles végétales.....	19
1.4.1. L'environnement réglementaire.....	19
1.4.1.1. La Politique agricole commune (PAC).....	19
1.4.1.2. La réglementation concernant les biocarburants : le respect du mandat d'incorporation, l'agrément et le respect des critères de durabilité.....	19
1.4.1.3. La réglementation concernant les produits des cultures oléagineuses à destination alimentaire.....	20
1.4.2. L'environnement fiscal.....	20
1.4.2.1. La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE).....	20
1.4.2.2. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).....	20
1.4.2.3. Les mesures tarifaires aux frontières (droits de douane).....	20
1.4.2.4. Les règles de l'OMC appliquées au biodiesel.....	21
1.4.2.5. La taxe sur la consommation des huiles végétales alimentaires.....	22
1.4.3. Conclusion.....	22
2. HUILES VÉGÉTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	23
2.1. Principaux systèmes de certification de la durabilité des huiles végétales.....	24
2.1.1. Les standards de certification internationaux d'initiative privée.....	25
2.1.1.1. Le standard RSPO.....	25
2.1.1.2. Le standard RTRS.....	27
2.1.1.3. Le standard SAN-RA.....	28
2.1.2. Les standards de certification nationaux des principaux pays producteurs.....	29
2.1.2.1. Le standard ISPO.....	29
2.1.2.2. Le standard MSPO.....	30
2.1.3. Les régimes volontaires de certification de durabilité applicables à la production d'huiles végétales destinées à la production de biocarburants d'incorporation au titre des dispositions de la directive 2009/28/CE.....	31

2.1.3.1. Le mécanisme volontaire ISCC.....	32
2.1.3.2. Le mécanisme volontaire 2BSvs.....	33
2.1.4. Présentation synoptique des systèmes de certification de durabilité examinés.....	33
2.2. La question des normes privées utilisées dans les échanges commerciaux.....	36
2.2.1. Les approches européennes des NPD.....	36
2.2.2. Les questions soulevées par l'éventuelle adoption par la France d'un dispositif fiscal ou réglementaire en faveur de la durabilité des huiles végétales, fondé sur le recours aux NPD.....	37
3. QUELLES ACTIONS POUR LA FRANCE ?.....	38
3.1. Plusieurs options sont ouvertes.....	38
3.1.1. Réviser ou compléter les dispositions fiscales actuellement en vigueur pour les huiles alimentaires d'origine végétale.....	38
3.1.1.1. Une taxation des huiles alimentaires ancienne, à visée budgétaire et au rendement limité.....	38
3.1.1.2. Une taxe à la mise en œuvre complexe et contestée.....	39
3.1.1.3. Simplifier et harmoniser la fiscalité des huiles végétales alimentaires ?.....	40
3.1.1.4. Donner pour objectif à la taxation des huiles végétales une incitation à leur durabilité ?.....	41
3.1.2. Instaurer par voie réglementaire une obligation de normes de durabilité pour les huiles alimentaires produites ou importées sur le territoire national.....	43
3.1.3. Encourager et faciliter un dialogue partenarial et incitatif pour viser progressivement à une huile de palme vraiment durable et « zéro déforestation ».....	44
3.1.4. S'inscrire de façon volontariste dans les démarches européennes en cours.....	46
3.1.5. Être présent et moteur dans les initiatives prises au niveau international pour la durabilité des productions agroalimentaires et le « zéro-déforestation ».....	48
3.2. Traiter l'ensemble du problème et rester cohérent.....	50
3.2.1. Raisonner aussi protéine.....	50
3.2.1.1. À chaque huile sa quantité de protéine associée.....	50
3.2.1.2. Le monde, l'UE et la France sont déficitaires en protéines.....	50
3.2.1.3. La surface de colza, proportionnelle à la réduction du déficit en protéine végétale de la France.....	50
3.2.2. Être en cohérence avec les directives européennes.....	51
3.2.2.1. Aujourd'hui.....	51
3.2.2.2. Et demain.....	52
3.2.3. Réforme des dispositions de la TGAP s'appliquant aux biocarburants.....	52
CONCLUSION.....	54
ANNEXES.....	56
Annexe 1 : Lettre de cadrage.....	57
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	62
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	64

RÉSUMÉ

L'article 47 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages envisage une refonte de la fiscalité des huiles végétales destinées à l'alimentation humaine qui prendrait en compte la durabilité de leur conditions de production, dans un contexte de contestation centrée sur l'huile de palme.

Ce rapport évalue la situation de l'ensemble des huiles végétales avec une attention privilégiée portée à l'huile de palme.

La culture du palmier à huile, dont l'expansion a été rapide et spectaculaire, suscite la controverse du fait des conséquences dommageables pour l'environnement qui accompagnent son développement parfois non maîtrisé. L'huile de palme possède des caractéristiques remarquables (rendement, facilité de production, d'utilisation par l'industrie agro-alimentaire...) qui ont été un puissant facteur de développement dans sa zone de production. Sa culture génère aussi des externalités négatives, parmi lesquelles la perte de biodiversité et de fortes émissions de gaz à effet de serre. Ces deux effets ont une même cause : la déforestation, bien que celle-ci ne soit due à l'échelle mondiale que partiellement à la culture du palmier à huile. La durabilité de sa production est donc fortement questionnée.

En France, les huiles végétales sont plus utilisées pour le biocarburant que pour un usage alimentaire.

L'huile de palme représente 20 % de la consommation d'huiles végétales en France et l'huile de palme alimentaire ne représente que 1/6 du total de l'huile de palme importée en France.

L'environnement réglementaire et fiscal applicable aux huiles végétales alimentaires est complexe et superpose des réglementations internationales, européennes et des dispositions nationales anciennes et très particulières comme la taxe spécifique sur les huiles alimentaires.

Les biocarburants sont à la fois moins protégés par les règles du commerce international mais plus encadrés en matière de certification de durabilité. La fiabilité de cet engagement de durabilité est cependant mise en doute par la Cour des comptes européenne. Le traitement douanier favorable appliqué à l'huile de palme mérite une expertise complémentaire.

Il existe un grand nombre de systèmes de certification applicable à l'huile de palme, mais aucun ne traite à ce jour, de façon satisfaisante, la question de la déforestation. Le standard RSPO rassemble actuellement le plus grand nombre d'acteurs de la filière. À quelques exceptions près, ces systèmes font l'objet de contrôles insuffisants.

Le bilan environnemental des cultures oléagineuses européennes apparaît plus favorable que celui des cultures en zone intertropicale. Le colza fournit également des coproduits protéinés en quantité importante qui réduisent significativement les importations de tourteaux de soja.

La mission recommande de ne pas poursuivre l'idée d'instaurer par voie réglementaire nationale une obligation de normes de durabilité pour les huiles végétales. Cette piste pourrait cependant être étudiée au niveau européen, à l'appui des initiatives prises par la Commission européenne en la matière et des déclarations d'Amsterdam dont la France est désormais signataire.

En matière fiscale, le vecteur de la taxe spéciale sur les huiles alimentaires n'est pas recommandé. L'enjeu réel porte sur les biocarburants : une voie possible pour remédier immédiatement aux multiples inconvénients d'une importation d'huile de palme à destination de

biocarburants serait d'amender le Code des douanes afin que les biocarburants issus d'huile de palme ne soient pris en compte que pour une proportion de l'ordre de 50 % de leur valeur énergétique aux fins du calcul relatif à l'obligation d'incorporation de biocarburants prévue par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Parmi les options pour agir en faveur d'une meilleure durabilité des huiles, le Gouvernement pourrait renforcer son action internationale en matière de durabilité des huiles végétales par une approche climatique, diplomatique, commerciale et de coopération au développement et accompagner davantage qu'il ne le fait, les initiatives du secteur privé et associatif en faveur de la durabilité.

Mots clés : huiles végétales, huile de palme, durabilité, déforestation, biocarburants

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. La mission constate que l'huile de palme entre dans l'UE avec des droits de douane inférieurs à ceux des autres huiles végétales. Elle recommande aux services compétents d'étudier la possibilité de remédier à ce qui peut sembler une anomalie.....	21
R2. La mission recommande de privilégier des moyens d'action autres que la voie fiscale qui n'est pas adaptée à la promotion des huiles végétales alimentaires durables.....	43
R3. La mission recommande de ne pas poursuivre l'idée d'instaurer par voie réglementaire nationale une obligation de normes de durabilité pour les huiles végétales et de privilégier l'étude d'une telle éventuelle mesure au niveau européen.....	44
R4. La mission recommande au Gouvernement de porter politiquement, davantage qu'il ne le fait, les initiatives du secteur en faveur de la durabilité, en affichant des objectifs ambitieux, en apportant son concours à la nécessaire vérification des engagements pris, et en informant les consommateurs.....	46
R5. La mission recommande au Gouvernement de saisir l'occasion de la signature par la France des déclarations d'Amsterdam, pour porter auprès de la Commission européenne une initiative de soutien à l'adoption d'une norme de définition et d'évaluation des terres à haute capacité de séquestration du carbone.....	48
R6. La mission recommande au Gouvernement de porter à la Commission européenne, avec les États membres partenaires, l'élaboration d'un nouveau règlement qui permettrait d'intégrer des critères de responsabilité sociale et environnementale, pour les importations de commodities agricoles (dont les huiles végétales), en s'appuyant sur l'expérience acquise via le dispositif FLEGT et en adaptant les tarifs douaniers en conséquence (en bonus ou malus).....	48
R7. La mission recommande au Gouvernement de renforcer son action internationale en matière de durabilité des huiles végétales par une approche climatique, diplomatique, commerciale et de coopération au développement.....	49
R8. La mission indique qu'une voie possible pour remédier aux multiples inconvénients d'une importation d'huile de palme à destination de biocarburants serait d'amender l'article 266 quinquies du Code des douanes afin que les biocarburants issus d'huile de palme ne soient pris en compte que pour une proportion de l'ordre de 50 % de leur valeur énergétique aux fins du calcul relatif à l'obligation d'incorporation de biocarburants prévue par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).....	53

INTRODUCTION

La culture du palmier à huile suscite la controverse. D'origine africaine, son expansion rapide et spectaculaire a été surtout asiatique et c'est principalement l'huile de palme qui satisfait une demande mondiale en huile végétale en vive augmentation, sous le double effet de la croissance démographique et de l'élévation du niveau de vie.

La controverse vient pour une part des effets négatifs que la consommation de palme entraînerait dans les régimes alimentaires occidentaux et d'autre part de la menace écologique qui accompagne son développement parfois non maîtrisé.

Différents groupes de pression et d'opinion publique se sont donc emparés du sujet, surtout depuis une quinzaine d'années, et ont mené des opérations de communication parfois spectaculaires qui ont en général atteint leur cible.

Le monde politique a emboîté le pas et a tenté, par la voie législative, de rendre plus difficiles ou contraignantes les importations d'huile de palme. Chaque tentative a suscité des réactions vives des principaux pays producteurs, Indonésie et Malaisie en particulier. Le dernier épisode concerne la discussion de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, promulguée le 8 août 2016, dont l'article 47 envisage un dispositif de traitement de la fiscalité sur les huiles végétales alimentaires qui favoriserait les huiles produites de façon durable.

La mission confiée par le Premier ministre au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'inscrit dans ce contexte.

Le champ d'investigation comprend l'ensemble des huiles végétales et tous les usages (alimentaires et non alimentaires), même si la problématique de l'huile de palme tient une place essentielle dans l'analyse et les recommandations de la mission.

La mission s'est attachée à faire un état des lieux aussi exhaustif que possible de la question, a consulté et analysé une littérature extrêmement abondante.

L'ampleur du sujet (toutes les huiles végétales et tous les usages) l'a conduite à ne s'intéresser prioritairement qu'aux segments significatifs vis-à-vis de la problématique : l'huile de palme quel qu'en soit l'usage et les biocarburants diesel.

Les qualités nutritionnelles et les controverses portant sur les conséquences sur la santé humaine de la consommation de l'huile de palme (ainsi que des autres huiles) ont été exclues du champ de la mission.

L'ensemble des produits et coproduits des plantes oléagineuses a été considéré. Huile et protéines sont en effet étroitement liées et les conséquences de toute modification éventuelle du mix oléagineux sur l'approvisionnement national en protéines ont été étudiées.

La méthode de travail de la mission a été classique et basée sur des auditions de tous les acteurs et parties prenantes : pouvoirs publics, Commission européenne, représentants des pays

producteurs (Malaisie et Indonésie), organisations non gouvernementales, organismes de recherche, laboratoires d'idées, organisation professionnelles, représentants des industries agro-alimentaires et des biocarburants, experts...

Les recommandations proposées se veulent pragmatiques et aussi opérationnelles que possible.

1. POSITIONNEMENT DU PROBLÈME

1.1. Les données

Pour bien cerner le sujet et afin de se concentrer sur des points significatifs, la mission a tout d'abord tenté de quantifier la production, les échanges et les utilisations des huiles végétales. Aucune statistique globale n'existe pour cet exercice et les chiffres qui suivent sont le résultat de données partielles disponibles et d'estimations recueillies au cours des divers entretiens. Ils concernent l'année 2015.

La consommation européenne (UE-28) d'huiles végétales est d'environ 26 millions de tonnes (Mt). L'utilisation est alimentaire à 50%.

Répartition des usages finaux, toutes huiles végétales

EU 28 en milliers de tonnes	2015	pourcentage
Alimentaire	12 947	49 %
Biodiesel	10 400	39 %
Industriel non-énergie	1 378	5 %
Alimentation animale	980	4 %
Énergie directe (centrale thermique)	910	3 %
Énergie directe (fuel)	20	0 %
total	26 635	100 %

Source FEDIOL

Pour la France, la consommation serait d'environ 4,2 Mt, pour une utilisation alimentaire de 1,7 Mt soit 40%.

Comme le montre le tableau ci-après, colza, palme et tournesol représentent à eux trois près de 90 % des tonnages utilisés. C'est pourquoi la mission a concentré ses analyses et recommandations sur ces trois huiles, et plus précisément sur les deux premières, le colza et le palme qui pèsent 72 % du mix.

Avec respectivement 1,5 millions de tonnes et 650 000 tonnes d'huile, le colza et le palme destinés à la fabrication du biodiesel représentent plus de la moitié de la consommation française toutes huiles et plus des deux-tiers de l'utilisation de ces deux plantes en France. C'est la raison pour laquelle les biocarburants ont également fait l'objet d'une attention particulière.

Estimation, en tonnes, 2015	Biodiesel importé ou produit	Teneur estimée en huile de palme	Huile de palme importée
Biodiesel d'huile végétale hydrogénée (HVO) importé	150 000	100 %	150 000
Autre Biodiesel importé	1 000 000	25 %	250 000
Biodiesel produit en France par Avril (Diester)	1 400 000	10-15 %	193 000
Biodiesel produit par autres producteurs	300 000	20 %	60 000
Total biodiesel France	2 850 000		653 000

Ce chiffre estimé de 650 000 tonnes est à comparer aux 335 000 tonnes estimées de palme importées pour usage non alimentaire indiquées par les statistiques FEDIOL.

La consommation alimentaire d'huiles végétales n'est pas en croissance en France et, hors palme, la tendance est à la stabilité.

L'importation d'huile de palme à des fins alimentaires est en décroissance. Ceci est dû aux multiples campagnes d'opinion qui ont conduit certains industriels qui disposaient de solutions alternatives à ne plus utiliser d'huile de palme. L'importation d'huile de palme dans des produits transformés (biscuits, prêt-à-manger...) ne fait pas l'objet de comptabilisation. Elle est estimée par les fédérations professionnelles à 50 000 tonnes environ d'équivalent huile, ce qui porterait les importations totales d'huile de palme alimentaire françaises à 130/140 000 tonnes.

2015 en milliers de tonnes	Alimentaire		Non alimentaire		Total
	importation	production	importation	production	prod. + import
Colza	91	500	38	1 500 100	2 229
Palme	86 50*	0	650** 70***	0	856
Tournesol	149	500	6	50	705
Soja	28	126	45	0	199
Olive	105	5	0	0	110
Coprah	19	0	31	0	50
Palmiste	9	0	18	0	27
Autres (arachide, lin, maïs, pépin de raisin)	29	58	3	0	90
Total	566	1 189	861	1 650	4 266

Source : FEDIOL, Conseil Oléicole International, Avril, et estimations mission (* quantités importées comme ingrédients de produits alimentaires ; ** détail ci-dessus ; *** oléochimie estimée)

La demande mondiale en huile végétale est soutenue et sera en croissance forte mais très différenciée selon les régions du monde :

Demande en huiles végétales (en kg/an/hab)	2010	2030	Évolution de la demande	Évolution de la population
Union Européenne	23	22	-4%	4 %
Amérique du Nord	40	30	-25%	16 %
Amérique Latine et Caraïbes	18	23	28%	20 %
Chine	21	28	33%	7 %
Inde	13	18	38%	22 %
Afrique subsaharienne	10	12	20%	65 %
Autres pays développés	19	23	21%	- 5 %
Autres pays en développement	17	19	12%	26 %
MONDE	18	20	11%	22 %

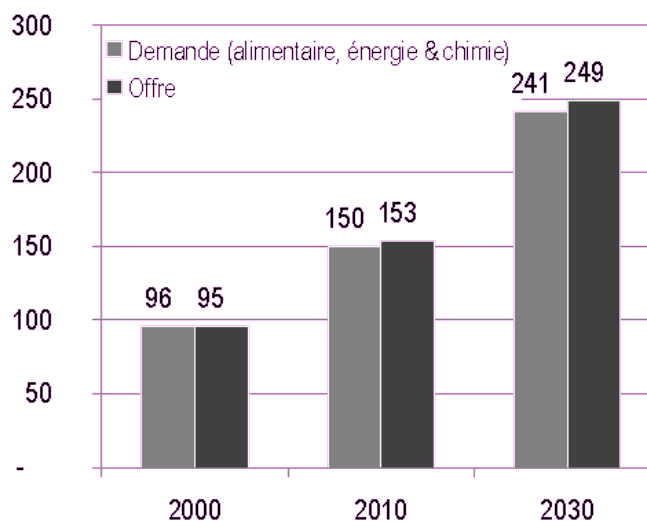
Pour satisfaire la demande, la production mondiale d'huile est attendue en croissance (+ 96 Mt soit + 63% entre 2010 et 2030).

La croissance de la production d'huile de palme sera un des éléments permettant de satisfaire cette demande mondiale en croissance. Elle sera plus rapide que celle des autres oléagineux, et l'huile de palme aura ainsi une part croissante dans le mix des huiles. La croissance de la culture

du palmier à huile est attendue sur toute la zone intertropicale, et particulièrement en Afrique, d'où le palmier *Elaeis guineensis* est originaire.

Globalement, à l'horizon 2030 l'offre sera supérieure à une demande tous usages sans contrainte

Demande et offre en huile végétale sans contrainte sur la demande (2000-2030)



(source : Étude BIPE 2014)

À retenir :

Les huiles végétales sont en France plus utilisées pour le biocarburant que pour un usage alimentaire.

L'huile de palme représente 20 % de la consommation d'huiles végétales en France, tous usages confondus.

L'huile de palme alimentaire ne représente que 1/6 du total de l'huile de palme importée en France et moins de 8 % des huiles alimentaires consommées.

La production mondiale d'huiles végétales restera supérieure à la demande tous usages sans contrainte.

1.2. Les externalités positives et négatives de la culture des oléagineux

1.2.1. Le palmier à huile

L'huile de palme est un produit du Sud, (inféodé strictement à la zone intertropicale : le rendement du palmier à huile étant inversement proportionnel à sa distance de l'équateur), essentiellement consommé par les pays du Sud, dont la demande en huile végétale est en forte croissance.

1.2.1.1. Du positif...

Le développement exceptionnel de cette production, constaté depuis une quarantaine d'années, s'explique par trois facteurs:

- Des qualités remarquables du produit (qualités absolues et relatives par rapport à d'autres huiles concurrentes, productivité, coût, facilité de culture)

La première caractéristique du palmier à huile est son rendement de production exceptionnel (4 à 8 tonnes d'huile/ha/an à comparer avec des rendements trois à quatre fois plus faibles pour le colza). En occupant seulement 7 % des surfaces agricoles mondiales en oléagineux (61 % vont au soja, 18 % au colza, 14 % au tournesol), il assurait 39 % de la production d'huile mondiale en 2011. Il présente aussi les coûts de production les moins élevés au plan mondial. Un atout de taille, alors que les prévisions de demande en huiles végétales alimentaires à moyen et long terme sont fortement croissantes.

Le deuxième atout est de nature physico-chimique : solide à température ambiante, son huile est omniprésente dans l'agro-alimentaire (pâtisseries, confiseries, plats cuisinés, surgelés). À l'échelle mondiale, l'usage alimentaire représente ainsi 80 % des usages de l'huile de palme, l'oléochimie 19 % et le biodiesel carburant... 1 % seulement !

Son troisième atout est la rusticité du palmier à huile : grâce à ses réserves, un palmier peut supporter la sécheresse et la concurrence de plantes vivrières.

Il peut enfin être cultivé sur des petites surfaces : aujourd'hui, plus de la moitié de l'huile de palme produite dans le monde provient de petits planteurs. Le palme constitue donc un atout majeur de développement pour les populations locales.

- Une bonne adaptation aux régimes alimentaires de la plupart des pays du Sud. Les qualités nutritionnelles de l'huile de palme n'entrent pas dans le champ de notre mission. Bornons-nous à rappeler qu'elles font débat dans les pays du Nord, qui intègrent déjà dans leurs régimes alimentaires des acides gras saturés d'autres origines mais qu'elles sont adaptées aux pays du Sud, aux régimes alimentaires plus pauvres en graisses animales.
- Une contribution au développement économique local et national, les principaux pays producteurs Indonésie et Malaisie étant aussi des exportateurs majeurs. Indonésie et Malaisie sont de loin les premiers producteurs mondiaux (90 % de la production mondiale) et le secteur du palme compte de manière extrêmement significative dans l'économie de ces pays à la fois domestique et de commerce extérieur.

1.2.1.2. Mais aussi du négatif...

Le revers de la médaille de cette production agricole aux caractéristiques remarquables se situe sur le terrain environnemental, avec deux accusations principales:

- une responsabilité dans le réchauffement climatique avec une contribution importante aux émissions de gaz à effet de serre (GES), par déforestation de forêt primaire, exploitation après drainage de tourbières...
- une contribution significative à la perte de biodiversité, par suite de destruction de milieux remarquables qui abritent notamment des espèces emblématiques (tigre de Sumatra et orang-outang).

Ces deux conséquences (perte de biodiversité et émissions de GES) ont la même cause : la déforestation.

La zone de développement naturel du palmier à huile coïncide exactement avec la zone de forêt équatoriale primaire. Le conflit d'usage spatial est donc inévitable.

La culture du palmier à huile, telle qu'elle est pratiquée actuellement a fait et fait encore l'objet de vives critiques sur d'autres points touchant la durabilité :

- L'utilisation de produits phytosanitaires tel que le paraquat, herbicide interdit depuis 2007 par l'Union européenne et encore très utilisé dans les principaux pays de la zone intertropicale. Son utilisation généralisée dans des conditions d'hygiène et sécurité sommaires pose une grave question de santé pour les travailleurs agricoles et les populations locales.
- Les aspects sociaux ou sociétaux liés à certains chantiers ont été dénoncés par les ONG, avec le travail des enfants et des femmes, les horaires excessifs, le travail forcé, le déplacement de communautés locales. Certaines multinationales ont reconnu le problème.

Pour toutes ces raisons, la production d'huile de palme a fait l'objet de nombreuses contestations, particulièrement en France.

1.2.1.3. La part de responsabilité du palmier à huile dans la déforestation

Les plantations de palmier ne sont pas les seules à entrer en compétition avec la forêt en zone intertropicale et avoir une responsabilité potentielle dans le processus de déforestation.

La détermination exacte de la responsabilité du développement de l'huile de palme (historique, actuelle et future) dans la déforestation n'est pas une chose aisée et fait l'objet de débats souvent partisans. La littérature est peu abondante sur la question. Citons la publication du Center for global Development (Martin Persson et al) d'octobre 2014 qui cherche à quantifier les causes de déforestation de 4 productions agricoles (élevage bovin, soja, palme, bois) dans huit pays (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay, RDC, Indonésie, Malaisie, Papouasie Nouvelle Guinée). Ces études donnent des résultats avec des grandes marges d'erreur. L'huile de palme compterait pour 50 % de la déforestation en Indonésie et 30 % en Malaisie sur la période 2000-2009.

Aujourd'hui, on estime que les plantations de palmier à huile couvrent 18 millions d'hectares, soit 7 % des surfaces¹ dédiées à l'obtention d'huiles et graisses (257 millions d'hectares). Ces 7 % sont très concentrés sur quelques pays (Indonésie et Malaisie principalement), ce qui concentre aussi les externalités.

Selon le rapport 2016 de la FAO sur l'état des forêts dans le monde, les causes de la déforestation en zone tropicale et subtropicale sont les suivantes :

- agriculture commerciale de grande échelle : 40 %.
- agriculture vivrière : 30 %
- infrastructures : 10 %
- extensions minières : 10 %
- autres : 10 %.

La relation entre palmier à huile et déforestation tropicale est loin d'être automatique : sur 21 millions d'hectares déforestés en Indonésie entre 1990 et 2005 par exemple, seulement 3 millions correspondraient à la création de palmeraies.

Cette relation directe a tendance à s'aggraver dans de nouveaux fronts pionniers comme à Bornéo où près de 30 % des forêts primaires abattues ont été converties en palmier à huile (Carlson et al 2012), alors que les nouvelles plantations sont responsables en moyenne des 10 % de la déforestation enregistrée en Indonésie et Malaisie (FAO 2010).

1 Le soja occupe 61 %, le colza 18 % et le tournesol 14 % des surfaces consacrées aux huiles et graisses.

Greenpeace ne tient pas aujourd'hui un discours frontalement hostile à la culture du palmier à huile, car l'organisation estime qu'il est possible de produire de l'huile de palme sans déforester, mais constate que c'est un facteur notable de déforestation – un institut gouvernemental indonésien ayant évalué son impact à 25 %.

Notons enfin que le gouvernement indonésien a établi un moratoire sur le défrichement de forêt primaire et que le gouvernement malaisien fixe la limite minimum de son couvert forestier primaire à 50 % de la superficie du pays.

1.2.1.4. La controverse du changement indirect d'affectation des sols

Un des effets négatifs attribués à la culture du palmier à huile (et dans une moindre mesure aux autres cultures oléagineuses) serait que celle-ci entraînerait, de manière indirecte, une déforestation, un assèchement de tourbières ou une mise en culture d'espaces naturels à haute valeur de conservation.

Ce changement indirect d'affectation des sols (CAS ou ILUC) est maintenant pris en compte par l'UE dans sa politique énergétique. Certaines études soutiennent que l'avantage d'une émission faible de GES des plantes oléagineuses cultivées en Europe et destinées aux biocarburants serait, en intégrant le changement d'affectation des terres, nul voire négatif².

L'évaluation du changement indirect d'affectation des sols dépend en fait des données qu'on entre dans le modèle et le tableau ci-dessous compare des émissions de plusieurs biodiesels calculées avec différents modèles d'ILUC.

ILUC mesuré en gCO ₂ équivalent/MJ de biocarburant	Modèle Globium	Modèle CARB
Biodiesel à partir de colza	65	14,5
Biodiesel à partir de soja	150	29,1
Biodiesel à partir de palme	231	71,4

Comme le note la Cour des Comptes dans son dernier rapport³, *les polémiques sur le changement direct ou indirect d'affectation des sols (CAS) induit par ces cultures sont certes difficiles sinon impossibles à trancher, mais elles ont nui à l'image des biocarburants.*

Notons enfin que la plupart des modèles se rejoignent en valeur relative pour attribuer à la culture du palmier à huile une responsabilité trois à quatre fois supérieure à la culture colza en matière de changement d'affectation des sols.

1.2.2. Les cultures européennes

Il n'a pas été possible à la mission de faire une étude détaillée de tous les paramètres influant sur les externalités de chaque plante. Notons que la culture en Europe du colza, du tournesol, et de l'olivier relève des réglementations de la Politique agricole commune (PAC) qui intègre des critères

2 Selon l'étude commandée par la DG Energie de la commission européenne qui utilise le modèle controversé « Globium », les agrocarburants produits à partir d'huile de palme émettraient trois fois plus de CO₂ que les combustibles fossiles, car ils délocaliseraient l'agriculture dans les forêts tropicales et les tourbières. Le biodiesel produit à partir de graines de colza et le bioéthanol issu de l'orge émettraient environ 20 % de CO₂ de plus que le diesel et l'essence conventionnels.

3 Cour des comptes, Rapport public annuel 2016 – Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires, février 2016.

d'éco-conditionnalité stricts pour chaque plante couverte par une organisation commune de marché.

Ces critères d'éco-conditionnalité et plus généralement toutes les mesures agro-environnementales sont l'objet d'un processus permanent d'amélioration, auquel s'ajoutent des mesures nationales allant dans le même sens : développement de l'agro-écologie en France et plan « Ecophyto 2 », visant à diviser par deux les quantités de produits phytosanitaires.

1.2.2.1. L'olivier

Les dernières études scientifiques ont démontré que l'oléiculture a des effets positifs sur l'environnement, notamment en matière de capacité de fixation du CO₂ de l'atmosphère dans les structures végétatives permanentes (la biomasse) et dans le sol. L'olivier peut en outre être cultivé dans des zones à pluviométrie inférieure à 450 mm (climat méditerranéen semi-aride), qui constituent la limite de la diffusion des forêts, et stocker des quantités de carbone identiques voire supérieures à ces dernières.

Si la production d'un litre d'huile d'olive donne lieu à l'émission dans l'atmosphère de 1,5kg d'équivalent gaz carbonique en moyenne tout au long du cycle de vie du produit, l'adoption de pratiques agronomiques pertinentes permet à l'olivieraie de fixer dans le sol environ 11,5 t CO₂ par hectare et par an, donnant ainsi un bilan clairement positif⁴.

La culture de l'olivier sous norme Agriculture biologique (AB) est par ailleurs en fort développement.

1.2.2.2. Le colza

La culture du colza s'est fortement développée en France et en Europe, grâce notamment à la politique en faveur des biocarburants. Cette expansion s'est essentiellement faite à partir des terres gelées à l'époque par la PAC, ce qui n'a pas déplacé d'autres cultures. En France aujourd'hui, la production de biodiesel de colza mobilise 1,85% des surfaces agricoles (source FranceAgrimer) et trois-quart environ de la production trouve un débouché dans les biocarburants.

La culture de colza, outre son rôle clé dans les assolements des grandes cultures, permet naturellement de réduire l'usage des engrais et produits phytosanitaires et de valoriser efficacement l'azote minéral issu des effluents organiques.

Le colza est une plante mellifère, visitée par de nombreux insectes pollinisateurs, qui apporte une ressource incontournable aux colonies d'abeilles domestiques.

La filière oléagineuse s'est engagée dès 2007 dans une initiative nommée « démarche de progrès colza diester ». Cette démarche vise à améliorer le bilan environnemental (énergie, gaz à effet de serre, biodiversité et eau) du biodiesel, « du champ à la roue » et notamment à réduire de 50 % les émissions de GES d'ici 2017 par rapport au diesel d'origine fossile. Les résultats sont à évaluer.

Une externalité remarquable de la culture du colza pour l'économie rurale et le commerce extérieur de la France est la production de tourteaux protéinés. Le colza produit en effet 44 % d'huile et 56 % de tourteau protéiné (le palme produit 99 % d'huile). Le développement du colza a eu comme effet mécanique d'augmenter la production nationale de protéines végétales, alors que la France et l'UE en sont structurellement déficitaires. L'autosuffisance de la France est passée de

⁴ Pour une oliveraie adulte semi-intensive avec un rendement moyen de 1 tonnes d'huile par hectare et par an : Adriano Sofo et al. *Scientia Horticulturae* 107 (2005) 17–24 : Net CO₂ storage in mediterranean olive and peach orchards

25 % dans les années 80 à plus de 50 % aujourd'hui, évitant principalement l'importation de soja américain et brésilien, dont les externalités négatives en matière de déforestation sont connues.

Éviter une externalité négative par non importation de soja devient un atout et une externalité positive pour le colza.

1.3. Les utilisations non alimentaires des huiles végétales

1.3.1. Oléochimie : rapide état des lieux

L'oléochimie est une science très ancienne dont l'objectif est de transformer les corps gras animaux ou les huiles végétales pour produire des molécules chimiques, telles que des alcools gras, des acides gras, des esters plus ou moins complexes, entrant dans de multiples applications telles que les savons, les lubrifiants, les tensio-actifs, les agents de rhéologie, et bien d'autres applications. Depuis le début des années 90, grâce au développement des technologies et notamment à la transposition dans le domaine des huiles et corps gras de technologies préalablement développées pour la pétrochimie, cette science évolue pour produire des molécules de plus en plus complexes, et notamment des intermédiaires de synthèse qui entrent dans la préparation de polymères.

Le marché mondial de l'oléochimie comprenant notamment les acides gras et les alcools gras était, en 2010, estimé à 13 millions de tonnes et devrait atteindre les 15 millions de tonnes en 2018.

Oléon, filiale du groupe Avril, est leader européen de l'oléochimie, mais les 5 premiers mondiaux sont asiatiques.

L'oléochimie française recherche plutôt des produits dérivés du colza, pour ne pas être en concurrence frontale avec l'huile de palme, très utilisée par les leaders asiatiques. Il n'y a donc pas d'importation d'huile de palme en France pour l'oléochimie.

L'utilisation d'huiles végétale pour les usages industriels (hors biocarburants) serait de l'ordre de 100 kt/an (estimation de la mission en l'absence de données). Ce chiffre faible en valeur relative conduit la mission à ne pas conduire d'investigations poussées dans ce secteur.

1.3.2. Les biocarburants

1.3.2.1. État des lieux

Les biocarburants sont des carburants de substitution obtenus à partir de la biomasse. Utilisés dans les transports, ils sont généralement incorporés dans les carburants d'origine fossile. Aujourd'hui encore, seule la première génération (G1) produite exclusivement à partir de cultures vivrières a atteint un stade industriel. Il s'agit d'une part de l'éthanol, issu de la distillation de sucres provenant du blé, du maïs, de la betterave ou de la canne à sucre, qui ne rentre pas dans le champ de cette mission et d'autre part du biodiesel résultant de l'estérification et, plus récemment, de l'hydrotraitement d'huiles végétales (HVO) de colza, de tournesol ou de palme. Le biodiesel est destiné à être mélangé au gazole.

Des biocarburants dits de deuxième génération (G2) sont apparus, qui utilisent la biomasse dans son ensemble, notamment les déchets y compris ceux issus de la forêt : ils sont encore en phase de développement, les applications industrielles et commerciales à grande échelle n'étant pas

attendues à court terme. Quant aux biocarburants de troisième génération (G3), produits à partir de micro-algues, ils ne sont encore qu'au stade de la recherche en laboratoire.

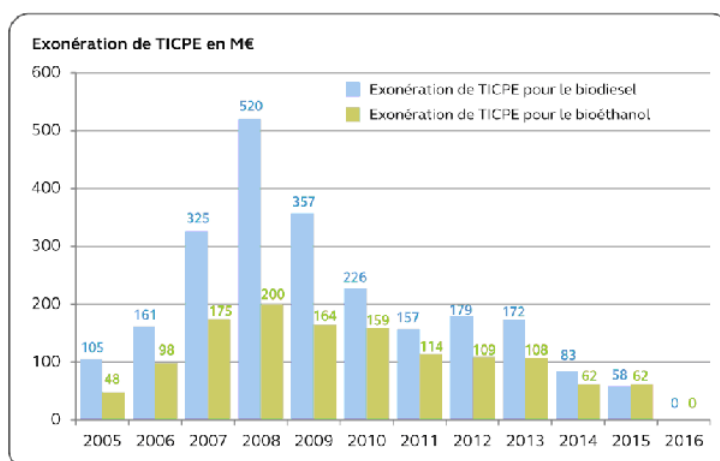
La production française de biodiesel, qui stagne depuis quelques années, est de l'ordre de 1,85 Mt (2015). Elle utilise très majoritairement le colza produit (aussi majoritairement) en France. Il existe, par ailleurs, une filière non directement agricole issue de graisses animales recyclées et d'huiles alimentaires usagées dont la production est de l'ordre de 100 à 150 000 t.

1 Mt de biodiesel sont par ailleurs importés directement en France, le marché de ce produit étant devenu mondial et très compétitif⁵.

1.3.2.2. Les biocarburants encouragés par la puissance publique

Les pouvoirs publics ont eu recours à quatre instruments mis en place à partir de 2005 dans le cadre d'un plan d'ensemble destiné à stimuler la production et la consommation de biocarburants :

1. un soutien à la production à travers une défiscalisation partielle et dégressive dans le temps via une réduction de la taxe sur les produits pétroliers (TICPE);



2. une maîtrise des capacités productives par l'attribution d'agréments accordés aux unités de production éligibles à la défiscalisation, ces agréments ayant pris fin au 31 décembre 2015 et avec eux l'avantage fiscal ;
3. une incitation à la consommation par la fixation d'objectifs (« mandat ») d'incorporation de biocarburants dans les différentes catégories de carburants fossiles (essence et gazole) ;

Le mandat d'incorporation a évolué dans le temps pour s'établir en 2010 à 7 % pour le diesel.

Différentes mesures ont été prises pour faciliter l'atteinte de cette limite :

- Le recours à des carburants à fort taux d'incorporation : B30 pour des flottes de véhicules captifs
- Le recours au double comptage des déchets et résidus
- La prise en compte du gazole non routier

La controverse sur le changement d'affectation des sols a contribué à déstabiliser les règles d'incorporation. Les biocarburants ont été, à partir de 2008, au cœur d'une polémique concernant leur impact sur le prix des denrées agricoles, leur fabrication entrant en concurrence avec l'utilisation alimentaire, en France comme dans les pays en développement. Les nombreuses études sur le sujet n'ont pas débouché sur des conclusions bien nettes et la controverse reste ouverte.

⁵ Le biodiesel est une huile végétale sans protection de la PAC. L'UE ne peut fixer pour ce produit des normes techniques qui seraient plus strictes qu'ailleurs. En conséquence, les importations de biocarburants représentaient en 2010 près de la moitié de l'approvisionnement du marché communautaire

Après trois ans de négociations, de nouveaux objectifs européens ont été fixés en avril 2015 à 7,7 % pour le gazole. L'écart avec l'objectif final de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 devra être comblé progressivement par des biocarburants qui n'entrent pas en concurrence avec les productions alimentaires (G2 ou filière recyclage) ou par d'autres types de motorisations, électriques par exemple.
Les perspectives 2030 dans le cadre de l'UE concernant l'évolution de ce mandat d'incorporation sont très incertaines.

4. une sanction du non-respect des objectifs d'incorporation par un fort prélèvement sous forme d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

1.4. L'environnement réglementaire et fiscal applicable à la production, l'importation et la consommation des huiles végétales

1.4.1. L'environnement réglementaire

1.4.1.1. La Politique agricole commune (PAC)

Les cultures oléagineuses européennes (colza, tournesol, olive) sont soumises au corpus réglementaire de la politique agricole commune (PAC) et en particulier à toutes les règles d'éco-conditionnalité.

1.4.1.2. La réglementation concernant les biocarburants : le respect du mandat d'incorporation, l'agrément et le respect des critères de durabilité

Les cultures oléagineuses européennes et non européennes destinées aux biocarburants européens sont soumises aux dispositions de multiples directives.

Selon les directives 2009/28/CE et 2009/30/CE, pour être comptabilisée dans le mandat d'incorporation (et échapper à la TGAP), la production de biomasse et de biocarburant doit être agréée et satisfaire aux critères de durabilité suivants :

- pour les biocarburants, réduction par rapport aux carburants d'origine fossile des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 35 % à partir du 1er janvier 2010, de 50 % en 2017 et de 60 % dès 2018 ;
- préservation de la biodiversité (zones protégées, respect des écosystèmes et des tourbières) ;
- protection de l'air, de l'eau et du sol ;
- respect de l'environnement et de la législation sociale.

Les agréments reposent sur une procédure de certification par des organes indépendants pouvant attester du respect de la directive. Les producteurs français se sont réunis pour proposer un schéma volontaire, dénommé 2BSvs⁶. Il permet aux acteurs, à travers une vérification indépendante, de démontrer qu'ils respectent les critères de durabilité de la directive. Il a été approuvé par la Commission européenne le 19 juillet 2011.

Il existe d'autres schémas, comme la certification ISCC⁷.

6 2B pour « "biomass" et « "biofuel", S pour « "sustainability", vs pour « *voluntary scheme*. »

7 dont l'emploi est envisagé par le groupe Total dans son projet de la Mède

Dans la mesure où la production française de colza n'est pas a priori ségrégée entre destination alimentaire et destination biocarburant, l'ensemble de celle-ci déjà soumise à l'écoconditionnalité au titre de la PAC, répond en outre aux critères de durabilité, tels que définis par la directive EnR.

1.4.1.3. La réglementation concernant les produits des cultures oléagineuses à destination alimentaire

À part la certification « Bio » qui est régie par des textes européens et nationaux et qui s'applique éventuellement aux huiles végétales alimentaires, il n'existe que des schémas volontaires, non encadrés par des textes officiels. Les principaux ont trait à l'huile de palme (cf chapitre 2-1).

1.4.2. L'environnement fiscal

1.4.2.1. La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE)

Les carburants sont soumis à la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE).

Les biocarburants ont bénéficié pendant une période d'une exonération de cette taxe. Cette défiscalisation, qui a représenté des montants importants sur la période d'application, s'est achevée au 1^{er} janvier 2016.

Niveau d'exonération de TICPE du biodiesel en euros/m ³								
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	À partir de 2016
220	150	110	80	80	80	45	30	0

1.4.2.2. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Un nouvel instrument fiscal a été introduit, en complément de l'exonération de TICPE, par la loi de finances 2006, pour être une incitation à incorporer des biocarburants, qu'ils soient agréés ou pas. La loi a en effet créé un prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont sont redevables les personnes qui mettent à la consommation ces carburants d'origine fossile. Le taux de cette taxe est progressif et évolue en parallèle en cohérence avec les taux d'incorporation. La TGAP pénalise donc l'utilisation de carburants d'origine fossile par rapport aux biocarburants tant que ceux-ci n'ont pas atteint le pourcentage requis du volume des carburants d'origine fossile mis à la consommation.

Cette pénalité est élevée car l'assiette de la taxe par m³ de carburant fossile incorporé en excès représente deux à trois fois le prix hors TICPE et TVA du carburant fossile.

1.4.2.3. Les mesures tarifaires aux frontières (droits de douane)

Le marché intérieur des huiles végétales est protégé aux frontières de l'Union européenne par l'application de droits de douanes à l'importation *ad valorem*. Ces droits sont plus bas pour les huiles destinées à des usages techniques ou industriels (3,2 à 5,1%) que pour les huiles destinées à des fabrications alimentaires (6,4 à 9,6%). Ils sont également plus bas pour les huiles brutes (3,2 à 6,4%) que pour les huiles raffinées (5,1 à 9,6%).

Tarifs douaniers communs à l'importation des principales huiles alimentaires⁸

	Soja	Arachide	Olive	Palme	Tournesol carthame coton	Coprah	Palmiste babassu	Colza navette moutarde
<i>Code douanier</i>	1507	1508	1509	1511	1512	1513	1513	1514
Huile brute non aliment.	3,2 %	exemption	110,2 à 160,3 €/kg	exemption	3,2 %	2,5 %	3,2 %	3,2 %
Huile brute alimentaire	6,4 %	6,4 %		3,8 %	6,4 %	6,4 %	6,4 %	6,4 %
Huile raffinée non alim.	5,1 %	5,1 %		5,1 %	5,1 %	5,1 %	5,1 %	5,1 %
Huile raffinée alimentaire	9,6 %	9,6 %		9,0 %	9,6 %	9,6 %	9,6 %	9,6 %

Pour des raisons qui restent à expliquer, l'huile de palme bénéficie d'un régime préférentiel ; elle est exemptée de droits pour les huiles brutes destinées à des usages techniques ou industriels ; ses droits sont réduits par rapport aux autres huiles pour les usages alimentaires (3,8 % vs 6,4 % pour l'huile brute ; 9 % vs 9,6 % pour l'huile raffinée. Elle bénéficie en outre d'une suspension de droits pour les huiles destinées à la fabrication de certains produits chimiques⁹. Enfin l'Indonésie, premier producteur mondial, ainsi que la Thaïlande, ont accès au régime préférentiel accordés aux pays en développement¹⁰, avec une réduction de 3,5 point pour les droits sur l'huile de palme, classée produit sensible.

Ce régime favorable à l'huile de palme est de nature à encourager non seulement sa transformation en Europe, mais aussi sa consommation.

S'agissant des biocarburants, la Cour des comptes dans son rapport de 2012 relève que « *non seulement l'UE, de qui relève exclusivement la définition et la mise en œuvre d'une telle protection, n'a pas de politique spécifique vis-à-vis des biocarburants, mais de surcroît, la pratique des États membres aboutit, de fait, à un contrôle assez limité et le plus souvent tardif des importations en provenance de pays tiers* ».

La Commission européenne a institué en 2013 des mesures antidumping sur les importations de biodiesel en provenance d'Argentine et d'Indonésie, consistant en un droit additionnel de 24,6 % pour l'Argentine et 18,9 % pour l'Indonésie. Ces mesures sont d'une durée limitée à cinq ans et elles sont l'objet d'une contestation devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. Leur pérennité est loin d'être assurée.

R1. La mission constate que l'huile de palme entre dans l'UE avec des droits de douane inférieurs à ceux des autres huiles végétales. Elle recommande aux services compétents d'étudier la possibilité de remédier à ce qui peut sembler une anomalie.

1.4.2.4. Les règles de l'OMC appliquées au biodiesel

Les échanges internationaux de biocarburants sont couverts par l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Cet accord prévoit que les normes et standards ne doivent pas

⁸ Règlement d'exécution (UE) 2016/1821 de la Commission du 6 octobre 2016 modifiant l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

⁹ Règlement (UE) n° 1387/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 portant suspension des droits autonomes du tarif douanier commun sur certains produits agricoles et industriels modifié.

¹⁰ Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées modifié.

être utilisés à des fins de protectionnisme déguisé. À cet égard, les cibles d'incorporation ne sont pas différentes d'autres normes qui entourent le fonctionnement des véhicules automobiles, par exemple les émissions de CO₂. Plus controversés en revanche seraient des standards qui distingueraient les biocarburants sur la base de leurs procédés de fabrication (y compris des matières premières entrant dans celui-ci) notamment pour satisfaire des critères de durabilité, dès lors qu'ils ne seraient pas acceptés par les pays extérieurs à l'UE (Malaisie, Indonésie, par exemple). Dans ces conditions, il y aurait un risque que de tels standards soient reconnus par les membres de l'OMC comme contraires à l'accord OTC.

Les subventions à la production sont traitées dans deux accords de l'OMC, celui sur l'agriculture d'une part, celui sur les subventions et mesures compensatoires (ASCM) d'autre part. Le biodiesel est considéré comme un produit industriel, notamment parce qu'il est produit à travers le processus chimique de la transestérification. Cette classification n'entraîne que peu de conséquences au regard de la légalité des subventions à la production de biocarburants dans la mesure où les États membres ne distinguent pas les soutiens particuliers aux biocarburants des subventions générales à l'agriculture.

1.4.2.5. La taxe sur la consommation des huiles végétales alimentaires

La taxe spéciale sur les huiles destinées à l'alimentation humaine existe depuis 1962.

On se reportera au chapitre 3-1-1-1 pour les détails relatifs à cette taxe.

1.4.3. Conclusion

L'environnement réglementaire et fiscal est complexe et superpose des réglementations internationales, européennes et des dispositions nationales très spécifiques comme la taxe spécifique sur les huiles alimentaires.

Les biocarburants sont à la fois moins protégés internationalement mais plus encadrés en matière de certification de durabilité. La fiabilité de cet engagement de durabilité est mis en question par la Cour des comptes européenne.

2. HUILES VÉGÉTALES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'évaluation du caractère durable de la production des huiles végétales est une question complexe et ambitieuse.

Sa complexité tient au fait que la mesure de la durabilité d'une production agro-industrielle doit prendre en compte la satisfaction des multiples critères sociaux, économiques et environnementaux caractéristiques de sa filière, dans un objectif de comparaison avec d'autres productions qui lui sont substituables.

L'ambition de la démarche est liée à la grande variété des huiles végétales produites au plan mondial, à la diversité des biomes (macro-écosystèmes) et des contextes socio-économiques de leurs pays de production.

Il en découle le constat d'une forte hétérogénéité des enjeux et des problématiques générés par ces productions au regard des trois volets du développement durable, dont on peut mentionner, parmi les plus significatifs :

- sur la responsabilité sociale : le respect des droits humains fondamentaux, la prohibition du travail des enfants, la santé et la sécurité des travailleurs ;
- sur le développement économique : le respect des droits des communautés, le consentement libre, informé et préalable des populations autochtones sur les mutations foncières, la structure des exploitations et l'accès au marché pour les petits producteurs ;
- sur le volet environnemental : la variété des écosystèmes et leur degré de biodiversité, la déforestation et la préservation des tourbières, la prégnance des facteurs limitants (ressource en eau), les risques de changement indirect de l'affectation des sols.

Les multiples initiatives développées pour renforcer la durabilité des huiles végétales sont à l'origine de systèmes d'évaluation et de schémas de certification qui prennent en compte, totalement ou partiellement, ces différents enjeux.

Leur genèse, à l'orée des années 2000, trouve son fondement dans les campagnes médiatiques en déni de notoriété, initiées par certaines organisations non gouvernementales environnementalistes (ONG) à l'encontre de firmes multi-nationales de la transformation alimentaire et de la grande distribution, au motif que leurs produits industriels intégraient des matières premières produites au mépris des droits humains fondamentaux et de la préservation des ressources naturelles et de l'environnement.

C'est à l'issue d'une action de cette nature qu'est née la première initiative pour une huile de palme durable, associant entreprises de l'aval de la filière, certains grands producteurs et ONG.

Ces approches sont à la fois globales, car elles ciblent la transformation de l'ensemble d'une filière et non la seule production agro-alimentaire et systémiques, du fait qu'elles ont pour objectif d'aborder tous les aspects de la durabilité. Il faut constater de ce point de vue que la prise en considération des problématiques sociales et des leviers de développement économique de la filière ne le cède en rien aux questions environnementales dans les principes directeurs régissant ces initiatives.

Au regard du cadre de travail qui lui était assigné, la mission a limité son examen aux principaux systèmes en place. Elle s'est notamment appuyée sur les travaux en cours conduits sous l'égide de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), concernant l'analyse des initiatives pour la durabilité de l'huile de palme¹¹.

S'agissant des différentes filières de production des huiles végétales, seuls ont été abordés les systèmes de certification applicables aux quatre principales commodités, dont les volumes cumulés représentent plus de 86 % de la production mondiale :

- huile de palme (60,73 millions de tonnes, 35% de la production) ;
- huile de soja (46,79 millions de tonnes, 27% de la production) ;
- huile de colza (27 millions de tonnes, 15,6% de la production) ;
- huile de tournesol (15,18 millions de tonnes, 8,8% de la production)¹².

D'autres démarches, plus anciennes, trouvent leur origine dans la volonté, notamment exprimée par les consommateurs européens et nord-américains, d'infléchir les productions agricoles vers des schémas plus respectueux de l'environnement, plus économes des ressources naturelles et bannissant produits phytosanitaires et organismes génétiquement modifiés.

Ces démarches ont abouti à la définition de labels, aujourd'hui harmonisés au niveau européen, caractérisant des produits issus d'une agriculture biologique. Une part non négligeable des huiles végétales alimentaires européennes est produite sous ces labels, dont certains critères de qualification environnementaux sont proches de ceux des systèmes de certification de durabilité des principales commodités alimentaires.

Les caractéristiques particulières de ces labels, qui ne prennent en compte que certains aspects de la durabilité, ainsi que leur domaine limité aux seules huiles végétales à destination alimentaire, ont conduit la mission à les exclure du champ de son examen.

2.1. Principaux systèmes de certification de la durabilité des huiles végétales

La mission s'est attachée à recenser les principaux systèmes de certification existant pour les commodités oléagineuses décrites supra, tant au plan international que dans le cadre des initiatives prises par les pays producteurs. Elle a par ailleurs élargi cet examen à deux régimes volontaires de certification de durabilité mis en place pour les huiles végétales destinées à la production de biocarburants d'incorporation au titre des dispositions de la directive 2009/28/CE.

Le standard de certification majeur de la production d'huile de palme (RSPO), a fait l'objet d'une analyse approfondie, compte tenu de la prégnance des enjeux de durabilité de cette commodité.

Les autres dispositifs ont été abordés plus sommairement, en fonction des données documentaires auxquelles la mission a pu avoir accès.

L'analyse a porté sur la dynamique des standards de certification, la pertinence des objectifs affichés au regard de la durabilité de la production considérée, la robustesse des schémas de contrôle et la transparence de la gouvernance de ces standards. Lorsque l'information était disponible, une évaluation du coût de certification a été mentionnée.

11 Analyse de la mise en œuvre et de l'efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière de l'huile de palme, travaux en cours conduits par MM. Pierre-Marie Aubert, Anis Chakib et Yann Laurans, IDDRI, 2016.

12 Source : Statista. Com campagne agricole 2014-2015

2.1.1. Les standards de certification internationaux d'initiative privée

Trois initiatives ayant conduit à la mise en place de standards de certification sont présentées ici, les deux premières étant issues de consensus (tables-rondes multi-parties prenantes), concernant respectivement les productions d'huile de palme et de soja, la troisième relevant d'un dispositif animé et piloté par une ONG, en coopération avec un réseau d'acteurs pour une production agricole durable.

2.1.1.1. Le standard RSPO

L'initiative RSPO (Table ronde pour une huile de palme durable) trouve son origine dans la démarche de coopération initiée en 2002 par le World Wildlife Found (WWF) avec plusieurs sociétés multinationales de la production et de la distribution, acteurs majeurs de la filière de l'huile de palme, dans le contexte de contestation grandissante des effets de sa production sur l'environnement et la situation sociale des populations autochtones.

La démarche s'est concrétisée en 2003 avec une première table ronde organisée en Malaisie, puis en 2004 par une déclaration d'intention signée de 47 organismes professionnels. Les principes et critères de la RSPO ont été définis en 2005, et révisés en 2007 puis 2013.

Au nombre de huit, les principes pour une production certifiée RSPO de l'huile de palme visent à couvrir l'ensemble des aspects de la durabilité :

- engagement de transparence
- respect des lois et règlements en vigueur
- engagement de viabilité financière et économique de long terme
- utilisation des meilleures pratiques pertinentes par les producteurs et employés
- responsabilité environnementale et conservation des ressources naturelles et de la biodiversité
- considération responsable des employés, particuliers et communautés
- développement responsable des nouvelles plantations
- engagement vers une amélioration continue des principaux domaines d'activité.

La prise en compte et le respect de ces principes sont évalués au travers de 43 critères et 134 indicateurs, ce qui situe la RSPO en tête des standards de certification pour le détail de ses prescriptions, notamment sur le volet de prise en compte des aspects sociaux et de développement économique soutenable, selon l'association Efeca¹³.

Le champ d'intervention et l'audience de la RSPO se sont considérablement accrus au cours des dix dernières années. Elle compte en 2015 plus de 2500 adhérents, répartis en sept collèges représentant l'ensemble des acteurs intervenant sur la filière de l'huile de palme (producteurs, raffineurs et négociants, fabricants, distributeurs, organismes bancaires, investisseurs, ONG).

Le standard RSPO établit deux schémas de certification, distinguant d'une part la production et le raffinage, d'autre part la chaîne d'approvisionnement.

-Le schéma de certification des producteurs, le plus ancien, est fondé sur le respect des principes et critères arrêtés en 2005, révisés dernièrement en 2013 (P&C 2013). Le processus de certification des plantations impose le respect des critères mesurés au travers de 134 indicateurs, dont 69, majeurs, imposent une conformité immédiate. 1 million d'hectares de plantations de

¹³ Efeca economics climate environment, comparison of the ISPO, MSPO and RSPO, 2016.

palmier à huile étaient certifiés RSPO en 2011, pour une production de 5 millions de tonnes d'huile vierge, soit 10% de la production mondiale. Selon l'association, 2,2 millions d'hectares seront certifiés à fin 2016, pour 11 millions de tonnes produites, représentant 20 % de la production mondiale.

-Le schéma de certification de la chaîne d'approvisionnement comporte quatre niveaux de certifications, selon le degré de traçabilité de l'huile de palme produite durablement :

- Le *système de « commande et demande » (Book&Claim)*, dans lequel l'huile de palme produite durablement n'est pas distinguée dans la chaîne d'approvisionnement. Ce système autorise l'émission de certificats verts (GreenPalm¹⁴) par le fournisseur, représentant un volume virtuel d'huile de palme certifiée. Ils peuvent être acquis par les utilisateurs finaux et constituent un soutien financier à une production durable. Critiqué par les ONG environnementalistes comme relevant d'une démarche de façade, cette approche présente le défaut d'orienter le soutien financier à la durabilité vers les producteurs les plus importants et non les petits planteurs. Progressivement délaissé par les grands groupes industriels transformateurs au profit des schémas de traçabilité physique, ce dispositif ne sera plus reconnu comme un schéma de certification par la RSPO à la fin de l'année 2016, et sera appelé à perdurer sous son label propre.
- Le *module de bilan de masse (Mass Balance)* correspond à un processus de gestion administrative de l'huile de palme durable le long de la chaîne d'approvisionnement. L'huile de palme certifiée est physiquement identifiée au niveau de la production, mais ensuite mélangée avec de l'huile courante sur la chaîne logistique, l'ensemble des quantités étant contrôlées dans le cadre du système de certification. Ce dispositif fait également l'objet de critiques récurrentes d'ONG, dans la mesure où le transformateur ou le fabricant de produit fini est dans l'incapacité de connaître la provenance effective de l'huile utilisée, alors qu'il bénéficie de la certification RSPO.
- Le *module de ségrégation (Segregated)* est fondé sur un dispositif de traçabilité physique de l'huile de palme certifiée utilisée dans la chaîne d'approvisionnement, qui ne peut être mélangée avec de l'huile courante. Toutefois, des huiles en provenance de producteurs différents sont miscibles, sous réserve qu'elles soient certifiées. Ce schéma de certification, tout en garantissant la traçabilité des huiles durables, n'induit pas de rigidité particulière au plan logistique dans la chaîne d'approvisionnement. Il faut noter que les groupes majeurs de la transformation de l'huile de palme des secteurs alimentaires et oléo-chimiques européens alignent progressivement leurs cahiers des charges sur ce schéma dans leurs prescriptions d'approvisionnement.
- L'*identité préservée (Identity preserved)* est le module présentant le plus haut degré de traçabilité dans le standard RSPO, les volumes certifiés étant caractérisés depuis l'huilerie de production, sans autorisation de mélange à d'autres huiles certifiées et identifiables comme tels par l'utilisateur final. Compte tenu des contraintes imposées à l'organisation de la chaîne d'approvisionnement, les volumes d'huile certifiée selon ce module ne représentent pas plus de 1 % de la production mondiale d'huile de palme.

14 Marque commerciale déposée

Les coûts de certification du standard RSPO sont évalués comme suit par les auteurs spécialistes¹⁵ et par l'Alliance française pour une huile de palme durable :

Pour les producteurs, le coût de certification se situe dans une fourchette de 2 \$ à 40 \$ à l'hectare, en fonction des actions correctives à engager pour l'obtenir, soit en moyenne entre 0,5 \$ et 10 \$ par tonne d'huile brute produite. Rapporté à la prime sur prix de vente que perçoivent les planteurs pour une huile certifiée, environ 0,6 \$ par tonne, ce coût est très élevé pour les petites exploitations, qui représentent 40 % de la production d'huile de palme mondiale.

Sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, les coûts de certification globaux se situent entre 25 et 60 \$ par tonne pour une huile ségrégée ou d'identité préservée, soit un surcoût de l'huile certifiée de 8 à 15 % par rapport à une huile conventionnelle. Ce constat explique en partie qu'à ce jour, seuls 42 % des volumes d'huile de palme certifiés CSPO trouvent preneurs sur le marché mondial, la majorité de ces volumes étant acquis au barème de l'huile conventionnelle.

Déployé depuis une décennie, le standard RSPO constitue la norme privée de durabilité majeure de la filière de l'huile de palme, et a contribué notablement à sa structuration. L'institution est encore largement pilotée par l'amont de la filière et par les groupes multinationaux intégrés, laissant jusqu'à ce jour entière la question de l'autonomisation des petits planteurs.

Fondée sur une dynamique de consensus, l'évolution de ses principes et critères vers une exigence de durabilité accrue est nécessairement lente, en deçà des attentes des ONG environnementalistes et ne traite pas encore de manière satisfaisante la problématique de la déforestation (cf infra, tableau comparatif).

2.1.1.2. Le standard RTRS

Le co-produit oléique de la culture du soja représentant 27 % de la production mondiale d'huile végétale, la mission a examiné les normes de durabilité applicables à cette commodité, et plus particulièrement celle qui lui est spécifiquement dédiée.

Relevant d'un processus de construction par consensus analogue à celui de la RSPO, la norme RTRS (acronyme anglais de Table ronde pour un soja durable) a été définie par les travaux de cette table ronde, dont la conférence fondatrice s'est tenue au Brésil en 2005. Elle réunit 150 membres présents dans plus de 20 pays, producteurs et distributeurs, négociants, fabricants de biens de consommation et ONG environnementales et sociales. La norme de certification a été fixée et adoptée en 2010, fondée sur cinq principes directeurs :

- conformité aux lois et aux bonnes pratiques du commerce
- conditions de travail dignes et responsables
- respect des communautés locales et des droits fonciers traditionnels
- responsabilité environnementale
- mise en œuvre de bonnes pratiques agricoles.

À l'instar de la RSPO, ces principes sont déclinés en critères d'évaluation, servant de cadre à la certification par des organismes agréés indépendants.

Le standard RTRS est structuré en modules de certification analogues à ceux de la RSPO (commande et demande, bilan de masse, ségrégation, identité préservée), les deux derniers

15 Notamment A. Rival et al. CIRAD, Certification, labelling and traceability of palm oil, sept.2016

relevant d'un processus de traçabilité au sens strict.

En 2011, première année de sa mise en œuvre, 300 000 tonnes de soja ont été certifiées sous cette norme, volume porté à 1 million de tonnes en 2013, essentiellement au Brésil, en Argentine et en Inde. Ce volume est faible rapporté à la production mondiale au cours de la période (environ 260 millions de tonnes), même en écartant la production des États-Unis (90 millions de tonnes).

Le soja étant produit très majoritairement à partir de semences génétiquement modifiées (70 % de la production mondiale), la norme RTRS a également développé un module distinct de certification applicable à la filière ségréguée non-OGM.

2.1.1.3. Le standard SAN-RA.

Ce système de certification diffère sensiblement, par sa genèse et sa gouvernance, des dispositifs de tables rondes multi-parties prenantes précédemment examinés.

Le SAN (réseau pour une agriculture durable) est une coalition d'organisations environnementales et de développement durable de création ancienne (1992), dont les normes de durabilité sont respectées par un million d'exploitations agricoles dans le monde.

Cette coalition est animée par l'ONG internationale Rainforest Alliance (RA), dont les objectifs sont la préservation de la biodiversité, la gestion forestière durable (38,5 millions d'hectare labellisés RA) et la promotion de moyens de subsistance durables par la transformation des pratiques agricoles. Le label Rainforest Alliance, constitue pour cette ONG un outil de mise en relation d'exploitants agricoles et forestiers, de firmes transformatrices et de consommateurs sensibilisés aux exigences de durabilité.

Distinct et complémentaire du label, le standard SAN-RA a été créé en 2008 et a vocation à s'appliquer à de multiples commodités et productions agricoles et forestières. D'une diffusion encore limitée sur les secteurs de l'huile de palme et du soja, il constitue une référence de certification de durabilité reconnue, voire importante, sur les principales commodités agricoles en couvrant près de 14 % de la production mondiale de cacao, 15 % pour le thé, plus de 5 % pour le café. Ce standard est applicable à l'ensemble de la filière considérée, tant pour la production que pour la chaîne d'approvisionnement, les documents de référence ayant été publiés respectivement en 2010 et 2015.

Le standard SAN-RA est structuré autour de 10 principes, déclinés en 100 critères d'évaluation, dont 36 revêtent un caractère critique, imposant une conformité obligatoire :

- système de management social et environnemental
- conservation des écosystèmes
- protection de la vie sauvage
- conservation de la ressource en eau
- traitement respectueux des droits et conditions de travail des ouvriers
- santé et sécurité au travail
- bonnes relations avec les communautés locales
- gestion intégrée des cultures
- gestion et conservation des sols
- gestion intégrée des déchets.

Il faut noter que ce référentiel d'évaluation est plus précis que celui de la RSPO. Toutefois, il est applicable à des productions et filières variées et laisse de facto un champ d'interprétation plus large pour les opérations de vérification et plus de flexibilité dans l'appréciation des critères.

Son système de conformité présente un niveau d'exigence élevé, la certification étant donnée pour trois ans (cinq ans pour le standard RSPO), l'audit initial imposant le respect de 50% des critères de chaque principe, représentant 80% des critères et 100% des critères critiques. Un engagement d'amélioration continue est par ailleurs requis, mesuré par le taux de satisfaction des critères évalués.

2.1.2. Les standards de certification nationaux des principaux pays producteurs

Seront rapidement abordés sous cette rubrique les schémas de certification mis en place par les gouvernements indonésiens et malaisiens, en réponse à l'initiative RSPO, pour leurs productions nationales de l'huile de palme. Ces normes publiques, obligatoires ou susceptibles de le devenir pour les producteurs locaux, traduisent la volonté gouvernementale de conserver la maîtrise des régulations publiques sur des secteurs considérés stratégiques au plan économique et social pour les pays concernés.

2.1.2.1. Le standard ISPO

Le standard ISPO (*Indonesia sustainable palm oil*) a été développé dans le cadre du « *Sustainable palm oil initiative* » mis en œuvre avec l'appui du programme des Nations-Unies pour le développement, qui a pour objectif de renforcer la capacité d'organisation des petits producteurs, de protéger l'environnement par de meilleures pratiques agricoles, d'encadrer et d'atténuer les émissions de G.E.S. Conçu dans un objectif de souveraineté nationale et orienté vers l'accompagnement des petits planteurs, il constitue à ce titre, comme son pendant malaisien, un outil de politique interne face à l'importance prise par la norme de durabilité d'initiative privée que constitue la RSPO.

Le standard ISPO a été créé en 2011 par décret du ministère de l'agriculture d'Indonésie, dont le cadre légal est fondé sur la mise en œuvre de 27 lois et décrets relevant des ministères de l'agriculture, de l'environnement et de la forêt, et de l'agence foncière nationale¹⁶. Il vise à aligner progressivement l'ensemble des producteurs d'huile de palme indonésiens sur des critères de durabilité, de compétitivité de la production nationale et de limitation des émissions de G.E.S.

Il constitue à ce titre une norme légale, obligatoire pour les gros producteurs depuis 2014, les sanctions allant de pénalités financières au retrait de permis d'exploitation. Sa mise en œuvre doit être plus progressive pour les petits et moyens planteurs, pour lesquels il constitue une incitation au respect du cadre légal et à l'instauration de bonnes pratiques agro-environnementales.

Le standard est organisé selon 7 principes, déclinés par 28 critères, dont le respect est obligatoire pour obtenir la certification :

- système de licence et de gestion des exploitations
- guide de bonnes pratiques agricoles et de fabrication de l'huile de palme
- gestion environnementale et pilotage des exploitations

¹⁶ A. Rival et al. CIRAD, article cité.

- régime d'obligations à l'égard des salariés
- obligations sociales et communautaires
- renforcement économique de la collectivité
- développement durable des échanges.

La certification est opérée par un organisme tiers accrédité à cet effet, elle est valable 5 ans et soumise à audits annuels. Elle s'applique aux plantations et aux usines de production (moulins et huileries) mais n'intègre pas la chaîne d'approvisionnement.

Selon Efeca¹⁷, les critères d'évaluation du standard ISPO sont étroitement alignés sur le corpus d'obligations légales et réglementaires indonésiens, ce qui lui confère la nature de standard de légalité. Ce caractère est renforcé par son mode de gouvernance, la commission ISPO relevant de la direction générale des plantations du ministère de l'agriculture.

Le plan de déploiement initial du schéma visait un objectif de certification de l'ensemble des grands producteurs à l'échéance de fin 2014. Dans les faits, et selon les travaux en cours de l'IDDR¹⁸, 63 entreprises ont été certifiées sur 127 candidates à fin novembre 2014. En juin 2015, 96 producteurs étaient certifiés, pour un volume de 3,85 millions de tonnes d'huile de palme et au 1er septembre 2016 l'ISPO annonçait la certification de 451 unités de production, étant précisé qu'une entreprise intégrée peut compter plusieurs unités certifiables.

L'évaluation comparative des exigences des critères environnementaux de l'ISPO par rapport aux autres standards se déduit du tableau de présentation infra.

S'agissant de la pertinence de ses critères sur le champ social et de développement économique, la mission constate que ce standard, certainement plus adapté que la certification RSPO aux spécificités et contraintes propres au contexte économique indonésien, présente un cadre de référence moins ambitieux que celle-ci.

A titre d'exemple, il ne comporte pas de référence particulière à un dispositif de consentement libre, préalable et informé des populations dans le cadre d'une procédure de développement de nouvelles plantations et, bien qu'il impose une conformité au programme gouvernemental de sécurité sociale des travailleurs, il n'exclut pas explicitement le recours au travail forcé.

2.1.2.2. Le standard MSPO

L'initiative MSPO (*Malaysian sustainable palm oil*) a été lancée par le gouvernement malaisien en 2013 et le schéma de certification déployé au 1er janvier 2015. Il s'agit d'une norme publique volontaire développée avec l'appui de groupes agro-industriels nationaux, opérateurs importants de la filière de l'huile de palme.

Sa gouvernance est assurée par un organisme public, le comité malaisien de l'huile de palme (MPOB), associant le ministère en charge des affaires scientifiques, des technologies et de l'innovation pour les aspects de standardisation et de normalisation.

Comme son homologue indonésien, le standard MSPO constitue un cadre de conformité aux lois et règlements nationaux, mais ne revêt pas un caractère obligatoire. Il convient également de noter que le MSPO prévoit l'adaptation de son dispositif aux accords bilatéraux et conventions dont la

¹⁷ Efeca economics climate environment, étude citée.

¹⁸ Analyse de la mise en œuvre et de l'efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière de l'huile de palme, IDDR, 2016, travaux en cours cités.

Malaisie est signataire. Cette disposition s'inscrit en cohérence avec l'action du MPOB pour obtenir sa reconnaissance par les pays importateurs.

L'objectif plus particulièrement assigné au dispositif est de permettre aux petits producteurs, ne pouvant se soumettre à une certification sous standard RSPO, d'accéder par cette voie au marché international de cette commodité.

Le schéma comporte des principes généraux communs, ainsi que trois volets respectivement applicables par les petites exploitations, les grandes plantations et les petits producteurs organisés, et enfin les moulins et huileries.

Le dispositif applicable aux grandes plantations et petits producteurs organisés est structuré en 7 principes décrits ci-après, 33 critères mesurés par 114 indicateurs, ce qui confère au standard un niveau de détail analogue à celui de la RSPO :

- management et engagement de responsabilité
- transparence
- conformité aux obligations légales
- responsabilité sociale, santé, sécurité et conditions de travail
- environnement, ressources naturelles, biodiversité et écosystèmes
- bonnes pratiques
- développement des nouvelles plantations.

La certification requiert un audit diligenté par un organisme indépendant, sa validité est de 5 ans, avec des audits de vérification à intervalle de 12-18 mois.

Le standard MSPO comporte des modules de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement analogues à ceux de la RSPO.

Le schéma vise un objectif global de 1000 unités certifiées à fin 2016.

Ce schéma de certification couvre le champ social et de développement économique durable avec un degré de précision assez satisfaisant. Ainsi, il systématise les études d'impact social et prévoit un processus de recueil du consentement libre, informé et préalable des populations en cas de projet de développement, bien qu'il ne comporte pas de précisions méthodologiques sur ce volet.

Il spécifie également une exigence de conformité à la législation sociale et de sécurité au travail et proscrit le travail forcé (le travail des enfants étant autorisé dans le cadre d'une exploitation familiale).

2.1.3. Les régimes volontaires de certification de durabilité applicables à la production d'huiles végétales destinées à la production de biocarburants d'incorporation au titre des dispositions de la directive 2009/28/CE.

La directive 2009/28 relative aux énergies renouvelables détermine les exigences auxquelles doivent souscrire les biocarburants fabriqués, importés et utilisés dans l'UE pour satisfaire aux objectifs nationaux obligatoires en matière d'énergies renouvelables.(Cf. 1.4.1.2.)

Pour vérifier le respect des critères de durabilité, l'UE a mis en place un système de contrôle, soit sous la responsabilité des États membres (la France dispose ainsi depuis 2011 d'un système national de durabilité), soit par des mécanismes volontaires de certification, soumis à son approbation.

Depuis 2011, la Commission a reconnu 19 systèmes volontaires applicables dans l'ensemble de l'UE, dont certains sont des déclinaisons de standards multilatéraux étudiés supra (RSPO-RED, RTRS-EU-RED). Deux mécanismes volontaires seront rapidement examinés ici, l'un d'initiative allemande, l'ISCC, l'autre développé par un consortium industriel français, le 2BSvs.

La Cour des comptes européenne a adopté le 22 mai 2016 son rapport sur le système de certification des biocarburants durables de l'Union européenne en concluant « *qu'en raison de faiblesses dans la procédure de reconnaissance de la Commission, puis dans la supervision des régimes volontaires reconnus, le système de certification de la durabilité des biocarburants de l'UE n'est pas totalement fiable*¹⁹ ».

2.1.3.1. Le mécanisme volontaire ISCC

L'ISCC (Schéma international de certification de durabilité du carbone) est une initiative globale née en 2008 par l'engagement de multiples parties prenantes (producteurs, transformateurs, industrie et distribution, ONG, instituts de recherche) avec l'appui actif du gouvernement allemand. C'est un standard de certification applicable à tout type de biomasse, ainsi qu'à l'industrie des bio-énergies, car il comporte un double volet de certification de la production et de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement.

L'ISCC couvre tous les volets de durabilité, réduction des G.E.S, usage raisonné des terres, protection de la biosphère et responsabilité sociale. Il est structuré en 6 principes, déclinés en 86 critères, ce qui en fait un schéma particulièrement détaillé :

- protection des territoires à haute valeur de biodiversité et haute capacité de séquestration-carbone
- production responsable au plan environnemental pour la protection des sols, de l'eau et de l'air,
- conditions de travail sûres
- conformité aux principes fondamentaux des droits de l'Homme, du travail et aux droits fonciers
- conformité aux lois nationales et traités internationaux
- bonnes pratiques de gestion et amélioration continue.

Le schéma fut l'un des premiers à obtenir la reconnaissance de conformité par l'UE. Il certifie à ce jour environ 2500 entités de production et chaînes d'approvisionnement, dont 300 en lien direct avec la production d'huile de palme et s'avère en cela le système le plus largement diffusé au plan mondial pour les certifications ENR-EU.

Au-delà du strict respect des exigences de la directive 2009/28, l'ISCC se situe dans le groupe de tête des systèmes de certification applicables aux biocarburants évalués par le WWF International, à égalité avec le standard RTRS, légèrement après le RSPO²⁰.

19 L'audit de la Cour des comptes européenne a montré que, lors des évaluations menées en vue de la reconnaissance des régimes volontaires, la Commission n'a pas correctement examiné certaines caractéristiques importantes nécessaires pour garantir la durabilité des biocarburants. Elle n'a notamment pas exigé des régimes volontaires qu'ils vérifient que la production des biocarburants certifiés par eux ne s'accompagnait pas de risques significatifs d'effets socio-économiques négatifs comme des litiges fonciers, le travail forcé/le travail des enfants, de mauvaises conditions de travail pour les agriculteurs ou des dangers pour la santé et la sécurité. L'impact des changements indirects d'affectation des sols (CASI/ILUC) sur la durabilité des biocarburants n'est pas non plus pris en considération lors des évaluations. La Cour reconnaît que l'impact de ces changements est difficile à évaluer, mais indique que sans cette information, le système de certification de durabilité de l'Union européenne risque de s'avérer inadéquat.

20 WWF Analysis 2013, Comparative Analysis of Certification Schemes for Biomass used for the production of Biofuels.

2.1.3.2. Le mécanisme volontaire 2BSvs

Le schéma de certification 2BSvs (Biomasse, biocarburant, schéma volontaire de durabilité) a été conçu et déployé par un consortium fondé en 2010 qui regroupe les principales parties prenantes des filières de production françaises de biocarburants (bioéthanol et biodiesel de transestérification). Les organisations professionnelles de productions et coopératives céréalières, de la betterave et des oléagineux siègent dans ses instances de gouvernance. Le consortium a par ailleurs mandaté l'organisme Bureau Veritas pour assurer la gestion et le management technique du standard.

Comme l'ISCC, le schéma couvre l'ensemble de la chaîne de production des biocarburants, incluant producteurs de biomasse et entités de transformation et de distribution, la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement étant basée sur la méthodologie du bilan de masse.

Ce schéma volontaire aligne strictement et limitativement ses objectifs sur les principes de la directive 2009/28 et sur les obligations afférentes, et revêt donc la nature d'un standard de conformité. Ses exigences pour la vérification des productions de biomasse sont présentées selon 8 principes et 20 critères principaux :

- système de bilan massique pour la biomasse
- réductions d'émission de G.E.S.
- terres de grande valeur de biodiversité
- terres présentant un important stock de carbone
- tourbières
- pratiques agro-environnementales
- protection des sols, de l'eau et de l'air
- durabilité sociale.

Il convient de noter que les deux derniers principes sont formulés comme des recommandations à valeur indicative par le schéma, en conformité avec le cadre prescriptif de la directive.

Si les volets environnementaux de la durabilité sont largement pris en compte (notamment l'interdiction d'usage de biomasses en provenance de terres de haute valeur de conservation ou de stockage de carbone, de tourbières), le standard est plus allusif sur le volet de développement social et économique (pas de référence au travail forcé, à la santé et à la sécurité des salariés).

Ce schéma volontaire est donc un système de conformité aux prescriptions de la directive 2009/28, adapté à la production française et européenne de biomasse et des biocarburants qui en sont issus, mais ne peut prétendre à une couverture de la production internationale comme l'ISCC. Bien qu'il présente un haut degré de robustesse sur les volets traçabilité, audit des processus de production et vérification, la mission note qu'il est évalué moins favorablement par le WWF.

2.1.4. Présentation synoptique des systèmes de certification de durabilité examinés

Le tableau de synthèse présenté ci-après fournit un aperçu, nécessairement incomplet et parfois subjectif, des acquis et des limites des standards examinés par la mission, selon 9 axes majeurs pour évaluer la durabilité de la production des huiles végétales.

On en déduira que les approches des systèmes de certification applicables à ces commodités agricoles sont multiples, fonction de la nature de ces productions, de leurs zones de déploiement

géographique, mais aussi des réalités économiques et politiques nationales des pays producteurs. Dès lors, comme le soulignent les travaux des chercheurs de l'IDDRI²¹ sur lesquels la mission a largement fondé son analyse, toute tentative d'établir une homologie entre leurs critères et prescriptions de conditionnalité soulèverait les plus grandes difficultés, et risquerait d'être inopérante.

Un constat de portée générale peut toutefois être établi, qui porte sur la question centrale de la production des huiles végétales au regard du maintien de la biodiversité et de la maîtrise des émissions de G.E.S. La problématique de la déforestation, telle qu'elle sous-tend une partie essentielle des standards étudiés, ne relève pas d'une démarche méthodologique partagée entre les parties prenantes, dans un cadre d'évaluation fixé au terme d'une approche consensuelle.

Cette limite à la pertinence des normes de durabilité mises en œuvre pour les huiles végétales, mais aussi pour les autres commodités agricoles internationales est pointée depuis leur origine par les ONG environnementalistes. Ce constat est désormais partagé par de grands groupes industriels ou de la distribution désireux, la plupart du temps sous la pression desdites ONG et des consommateurs, d'aller plus loin dans l'exigence de durabilité de leurs chaînes d'approvisionnement.

Sans qu'il soit besoin de les détailler plus avant, la mission note que deux initiatives ont été prises depuis 2010 pour définir la notion de haute capacité de séquestration du carbone (HCS), concept dont la maîtrise est nécessaire à la formulation de toute politique de non-déforestation.

Ces initiatives, lancées respectivement par le Palm oil innovation group (POIG) et par le Sustainable palm oil manifesto (SPOM), ont abouti, par la mise en œuvre de méthodologies différentes, à la détermination de seuils minimaux de séquestration du carbone très éloignés pour caractériser une aire forestière devant être préservée : l'un de 35 à 40 tonnes de carbone à l'hectare, l'autre de 75 tonnes/ha.

Ces deux démarches, hier antagonistes, sont en cours de convergence, appuyées en cela par la RSPO, dont la table ronde 2013 a entériné l'objectif d'intégrer un module d'évaluation HCS, au travers de l'initiative « RSPO Next ».

Il existe un grand nombre de systèmes de certification, aucun ne traite à ce jour, de façon satisfaisante la question de la déforestation. Le standard RSPO rassemble actuellement le plus grand nombre d'acteurs de la filière. À quelques exceptions près, ces systèmes font l'objet de contrôles insuffisants.

21 Analyse de la mise en œuvre et de l'efficacité des initiatives pour la durabilité de la filière de l'huile de palme, IDDRI, 2016, travaux en cours cités.

	RSPO	RTRS	SAN-RA	ISPO	MSPO	ISCC	2BSvs
Protection des zones à haute valeur de biodiversité (HCV)	Guide d'identification des zones HCV. Pas de remplacement de forêt primaire depuis nov.2005.	Évaluation des zones HCV avant création ou extension d'exploitation (hors forêts primaires)	Pas de notion de HCV, mais exigences de préservation des écosystèmes et protection faune-flore très détaillées	Notion HCV mentionnée mais sans définition explicite. Conversion de forêts secondaires possible	Pas de notion de HCV Le standard mentionne les « aires de haute valeur de biodiversité » sans définition explicite. Critère peu opérationnel	Définition précise des zones à haute valeur de biodiversité. Interdiction de prod. de biomasse à partir de zones ayant ce statut au 01/01/2008	Interdiction d'utilisation de biomasse produite à partir de terres ayant une grande valeur en terme de biodiversité au 1/01/2008
Préservation des zones à haute capacité de séquestration carbone	Pas de définition précise. Approche fondée sur compensation carbone	Pas de référence à zones HCS. Réintroduction de la végétation originelle sur exploitation.	Pas de référence HCS	Pas de référence à la notion de HCS	Pas de référence à la notion de HCS	Pas de référence à HCS mais typologie détaillée des zones à haute capacité de séquestration	Pas de référence à HCS mais typologie détaillée des zones à haute capacité de séquestration
Préservation des tourbières	Protection très partielle. Cartographie préalable et aménagements possibles.	Critère non pertinent pour le standard	Préservation par l'engagement de non-destruction d'écosystèmes naturels.	Plantation possible sur tourbières, sous réserve du respect de conditions pédologiques	Identification obligatoire, plantation possible sous réserve de bonnes pratiques de gestion.	Interdiction de production sur tourbières	Interdiction de production sur tourbières
Engagement de non-déforestation	Déforestation possible sauf forêt primaire et zone HCV	Déforestation possible sauf forêt primaire et zone HCV	le respect du critère « écosystèmes naturels » interdit la destruction de forêts primaires et secondaires	Déforestation possible	Déforestation possible. Protection partielle des forêts primaires (aires de haute valeur de biodiversité)	Pas de production de biomasse à partir de zones déforestées, sauf aires forestières peu dense, avec compensation.	Pas de production de biomasse à partir de zones déforestées, sauf aires forestières peu dense, avec compensation
Réduction des émissions de G.E.S	Plan de réduction prévu. Calculateur intégré au standard	Plan de réduction et pilotage de l'évolution de la séquestration du carbone dans les sols	Standard peu précis, fournit des orientations générales.	Inventaire des sources d'émission et plan de réduction.	Inventaire des sources d'émission et plan de réduction.	Plan de réduction conforme aux prescriptions de la directive 2009/28	Plan de réduction conforme aux prescriptions de la directive 2009/28
Air, sols et préservation de la ressource en eau	Minimisation de l'érosion et dégradation des sols. Conservation des zones tampon	Préservation des zones tampon. Promotion des bonnes pratiques, mais plan peu explicite	Règles détaillées pour la préservation des sols et gestion de l'eau, notamment qualité des eaux usées et zones tampon	Restrictions de plantation dans zones soumises au risque d'érosion. Préservation des zones tampon	Restrictions de plantation dans zones soumises au risque d'érosion. Plans de gestion des eaux de surface et souterraines	Prescriptions détaillées sur les plans de gestion du sol et de l'eau, et la préservation ou la reconstitution des zones tampon	Prescriptions générales et peu directives
Limitation d'usage des pesticides	Interdiction des cl.1A et 1B OMS, conv. de Stockholm et Paraquat, sauf circonstances exceptionnelles	Interdiction des phytos visés par conv. de Stockholm et Rotterdam. Paraquat interdit au 1/06/2017	Interdictions d'usage très larges. Au-delà des exigences RSPO et RTRS	Restriction aux pesticides autorisés par réglementation nationale	Pas de référence	Interdiction des phytosanitaires visés par les conventions de Stockholm et Rotterdam.	Prescriptions générales et indicatives sur les bonnes pratiques agro-environnementales
Consentement libre préalable et informé des populations (usage et acquis. des terres)	Processus prévu par le standard (réf. convention 169 de l'OIT)	Processus prévu par le standard Mécanisme détaillé de résolution des conflits	Pas de référence explicite à un processus CLIP. Exigence de prise en compte de l'avis des communautés	Pas de référence à un processus CLIP pour acquisition des terres. Consultation publique informative sur les plans d'aménagement	Référence à un processus CLIP pour plantations sur terres coutumières. Méthodologie non précisée.	Pas de référence à un processus CLIP	Pas de référence à un processus CLIP
Respect des droits fondamentaux et conditions d'emploi des travailleurs	Engagements de non-exploitation des enfants, proscription du travail forcé. Plan de santé et sécurité des travailleurs.	Volet très détaillé, au-delà des droits fondamentaux (santé au travail, temps de travail, rémunération...)	Prescriptions très détaillées en référence conventions OIT. Plan de santé au travail	Respect de la réglementation nationale	Conformité au droit national	Prescriptions très détaillées en référence avec les conventions OIT.	Prescriptions générales et indicatives sur le respect des conventions OIT

2.2. La question des normes privées utilisées dans les échanges commerciaux

Une norme privée de durabilité (NPD) est définie comme une norme volontaire, élaborée par une entité ne relevant pas des pouvoirs publics ou d'une instance internationale de normalisation et visant à reconnaître la durabilité d'un produit en fonction d'un standard adopté par cette norme.

Les NPD connaissent une expansion constante, tant par leur nombre que par le volume des transactions mondiales des commodités agricoles qu'elles couvrent. Selon l'index Ecolabel 2013 il existait à cette date plus de 400 labels relevant de normes privées de durabilité²².

Cette situation peut engendrer une complexité croissante pour les acteurs du commerce international, par la multiplication des cahiers des charges de certification, leur recouvrement, mais aussi le risque d'incohérence de leurs critères. Elle fait également naître un risque de concurrence entre ces normes, pouvant nuire à la rigueur de leur mise en œuvre et, plus généralement, un risque d'obstacle aux échanges. Plusieurs initiatives sont nées de ce constat depuis la fin des années 1990 et notamment la création de l'alliance ISEAL (International social environmental accreditation and labelling alliance), association internationale ayant pour objectif de mettre en œuvre une démarche collaborative entre les instances de gouvernance des NPD, par l'adoption de codes de bonnes pratiques s'imposant à elles selon un schéma d'adhésion volontaire.

Certaines NPD couvrent une part notable des échanges internationaux des commodités agricoles, qu'elles leurs soient spécifiques ou plus transverses. On a vu supra que le standard RSPO certifie près de 20 % du commerce mondial de l'huile de palme, le SAN-RA 14 % du cacao, 15 % du thé, et 5 % du café, commodité couverte à 40 % par des certifications issues de NPD.

2.2.1. Les approches européennes des NPD

L'Union européenne s'appuie largement sur les NPD en tant qu'outils de mise en œuvre de sa politique de durabilité. Ce recours peut être direct, comme c'est le cas avec la directive ENR 2009/28, par reconnaissance de schémas de certification volontaires, soit plus global, en renvoyant aux dispositions des codes de bonne pratique de l'ISEAL (cas des plans d'action FLEGT).

Au niveau des États membres, les approches sont plus différenciées, allant d'un soutien très actif de l'usage de NPD à une relative distance :

Pour l'huile de palme, le gouvernement britannique est très largement à l'origine de la démarche mise en œuvre par les grands groupes industriels et de la distribution, tendant à l'utilisation quasi-exclusive d'huile de palme certifiée RSPO.

Pour le soja, les entreprises de l'agro-industrie des Pays-Bas se sont engagées, notamment sur l'initiative des pouvoirs publics, à ne plus utiliser que du soja certifié RTRS à partir de 2015.

La France est jusqu'à ce jour sur une position de neutralité, en ne promouvant pas directement l'usage de NPD. À ce propos, la mission note le peu d'incitation des pouvoirs publics à l'égard des entreprises françaises pour une utilisation d'huile de palme durable à destination alimentaire, les initiatives prises en ce domaine relevant des groupes industriels eux-mêmes.

22 Rapport IRAM CIRAD INRA : Quelle place pour les normes privées de durabilité dans les échanges internationaux, 2016, étude commanditée par le MAAF.

2.2.2. Les questions soulevées par l'éventuelle adoption par la France d'un dispositif fiscal ou réglementaire en faveur de la durabilité des huiles végétales, fondé sur le recours aux NPD

Le risque de voir apparaître des formes de protectionnisme environnemental, par l'adoption de normes restrictives opposées aux pays producteurs, se substituant aux barrières douanières et tarifaires, est clairement apparu au sein des instances de régulation internationales du commerce.

Les articles 1 (clause de la nation la plus favorisée) et 3 (traitement national) du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), repris par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), imposent un traitement identique pour les produits importés et les productions nationales similaires. L'article XX du GATT prévoit pour sa part la possibilité pour un État de prendre des mesures restrictives à finalité environnementale (taxes ou interdiction d'importation), sous réserve qu'elles ne soient ni arbitraires ni injustifiables.

Il conviendrait dans ce contexte, pour mettre en œuvre le dispositif évoqué, d'établir le cadre général de durabilité de référence auxquelles les huiles végétales devraient souscrire en vue de leurs certifications respectives. La mission constate la très grande difficulté – voire l'impossibilité – d'établir une homologie entre les critères de certification d'huiles produites en Europe et ceux des huiles produites en zone inter-tropicale, ce qui rend cette démarche incertaine.

3. QUELLES ACTIONS POUR LA FRANCE ?

Les pays du Nord ne jouent qu'un rôle relativement réduit sur le marché mondial et utilisent l'huile de palme à des fins beaucoup plus variées (oléochimie, biocarburants, ingrédient alimentaire) que les pays producteurs.

Malgré son rôle très modeste dans les échanges internationaux d'huile de palme, la France ne saurait se désintéresser de la question posée par l'extension de sa production, au vu de ses conséquences sur la déforestation, la perte de biodiversité et sa contribution au changement climatique. Elle doit rechercher des initiatives et des moyens efficaces pour contribuer par son exemple et son influence, à la réduction des effets négatifs environnementaux liés au développement de la culture du palmier à huile.

3.1. Plusieurs options sont ouvertes

3.1.1. Réviser ou compléter les dispositions fiscales actuellement en vigueur pour les huiles alimentaires d'origine végétale

3.1.1.1. Une taxation des huiles alimentaires ancienne, à visée budgétaire et au rendement limité

La taxe spéciale sur les huiles destinées à l'alimentation humaine, prévue à l'article 1609 viciés du code général des impôts est ancienne; elle a été instituée en 1962²³.

Rien ne permet de lui attribuer un objectif autre que budgétaire. Elle s'inscrit dans la lignée des taxes²⁴ sur les produits agricoles et alimentaires affectées au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) dès sa création en 1949²⁵. Elle est aujourd'hui affectée à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) pour le financement de la branche maladie du régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

Le rendement de la taxe est estimé à 125 millions d'euros pour 2016. Abstraction faite des huiles de poisson et des huiles incorporées dans les produits importés, la répartition de la taxe peut être estimée comme suit :

	Quantités en tonnes ²⁶	Taux de la taxe en 2016 ²⁷	Rendement	%
Tournesol	305 000	148,44	45 274 200	36 %
Olive	119 000	188,96	22 486 240	18 %
Colza	203 000	87,16	17 693 480	14 %
Soja	76 000	148,44	11 281 440	9 %
Palme	107 000	103,71	11 096 970	9 %
Huiles de maïs	53 000	170,13	9 016 890	7 %
Arachide	21 000	170,13	3 572 730	3 %
Coprah	17 000	113,24	1 925 080	2 %

23 Article 8 de la loi de finances pour 1963 n°62-1529 du 22 décembre 1962

24 Le périmètre de ces taxes est évolutif : les taxes sur les céréales, sur le colza, le tournesol, la betterave créées en 1942 ont été supprimées en 1996 ; une taxe sur les farines créée en 1962 a été supprimée en première lecture du PLF 2017 ; contributions sur les boissons sucrées et les boissons édulcorées (2011) ; contribution sur les boissons énergisantes (2013),...

25 Loi 49-946 du 16 juillet 1949.

26 <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/bilans-dapprovisionnement/oleagineux-huiles-et-graisses/>

27 Arrêté du 26 novembre 2015 portant actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du régime de protection sociale des non-salariés agricoles

Palmiste	17 000	113,24	1 925 080	2 %
Coton	2 000	148,44	296 880	0 %
Total	920 000		124 568 990	100 %

L'effort fiscal est ainsi porté à près de 70 % par les huiles de tournesol, d'olive et de colza. Les huiles exotiques représentent moins d'un quart du total.

Si le produit de la taxe spéciale sur les huiles alimentaires peut être considéré comme non négligeable en valeur absolue, il l'est si on le rapporte aux budgets auxquels il est affecté : il ne représentait en effet en 2014 que 0,6 % des dépenses du régime de protection sociale des non-salariés agricoles et 1,3 % des recettes de la branche maladie.

3.1.1.2. Une taxe à la mise en œuvre complexe et contestée

Entrent dans le champ de la taxe, les huiles végétales, fluides ou concrètes, effectivement destinées (en l'état ou après incorporation dans tous produits alimentaires) à l'alimentation humaine. La taxe est due pour les huiles livrées ou mises en œuvre en France.

La taxe est recouvrée selon des taux différents selon les catégories d'huile : 7 taux pour les huiles en l'état²⁸, 66 taux pour les huiles incorporées dans les produits alimentaires²⁹.

Les écarts de taxation entre les différentes huiles sont importants, introduisant une distorsion économique. Les plus taxées en valeur absolue sont les huiles d'olive, d'arachide et de soja ; les moins taxées les huiles de colza et de palme. En valeur relative au prix, les plus taxées sont les huiles de soja (24 %) et de palme (19 %) ; les moins taxées les huiles d'olive (5 %) et de coprah (9 %).

Type d'huile	Taxe spéciale 2016 (Euro / Tonne)	Prix moyen ¹ 2015-2016 (Euro / Tonne)	Taxe spéciale rapportée au prix moyen
Huile d'olive extra vierge	188,96 €	3 746 €	5,0%
Huile d'arachide	170,13 €	1 320 €	12,9%
huile de tournesol	148,44 €	915 €	16,2%
Huile de soja	148,44 €	629 €	23,6%
Huile de coprah	113,24 €	1 254 €	9,0%
Huile de palmiste	113,24 €	1 050 €	10,8%
Huile de palme	103,71 €	549 €	18,9%
Huile de colza	87,16 €	745 €	11,7%

¹ source : indexmundi.com / commodities / vegetable oils

Les raisons de cette différenciation ne sont pas connues. On peut seulement constater que ce profil des tarifs est pratiquement inchangé depuis l'origine. Dès 1962, le tarif applicable à l'huile d'olive et d'arachide était près du double de celui de l'huile de palme. À cette époque la structure de la consommation d'huiles était très différente d'aujourd'hui et l'huile d'arachide, avec 76 % des ventes, a pu constituer une cible intéressante pour une taxe de rendement.

²⁸ Arrêté du 26 novembre 2015 portant actualisation des taux de la taxe sur les huiles perçue au profit du régime de protection sociale des non-salariés agricoles

²⁹ Arrêté du 25 avril 2012 fixant pour les produits alimentaires importés ou qui font l'objet d'une acquisition intracommunautaire les conditions d'application de la taxe spéciale sur les huiles instituée par l'article 1609 viciés du code général des impôts

Aujourd'hui cette structuration de la taxation des huiles est remise en cause. En particulier l'avantage relatif³⁰ donné à l'huile de palme est régulièrement dénoncé en raison de l'impact qu'elle représenterait en matière environnementale ou de santé publique.

Des initiatives parlementaires sont régulièrement prises pour tenter de réformer cette taxation, sans succès à ce jour.

Les modalités de déclaration de recouvrement, tant sur le territoire national qu'à l'importation et de remboursement à l'exportation sont complexes pour les 597 entreprises redevables³¹. Les organisations professionnelles mettent notamment en avant les distorsions de concurrence que cette lourdeur administrative ferait subir aux entreprises françaises. Elles considèrent en effet que certaines importations échappent à la taxe et que les démarches nécessaires pour récupérer la taxe à l'exportation constituent un coût administratif supplémentaire pesant sur la compétitivité à l'export.

Pour ces organisations, la suppression de cette taxe s'impose : pour la Fédération des industries des corps gras (FNCG) « *Depuis 60 ans les huiles et les margarines subissent une fiscalité discriminatoire sans justification* » ; pour la Fédération des produits de l'épicerie et de la diététique (L'Alliance 7), « *Supprimer les taxes sur les huiles et les farines qui pénalisent la production nationale* » ; pour l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), « *L'illisibilité et la pression des dispositifs fiscaux qui pèsent spécifiquement sur les produits agroalimentaires en France constituent un frein majeur à la préservation de notre tissu industriel et à notre développement. Ils amputent notre capacité à innover, à exporter et créer des emplois. C'est d'autant plus regrettable que cette accumulation historique de taxes est frappée par l'incohérence et l'inefficacité.* »

C'est ainsi qu'en 2014, la mission sur les taxes à faible rendement de l'Inspection générale des finances sur la base d'une évaluation fondée sur des critères de rendement, d'atteinte des objectifs de politique publique, d'effets économiques induits et de complexité, a classé la taxe spéciale sur les huiles destinées à l'alimentation humaine parmi les taxes à supprimer en deuxième priorité.

Plus récemment, la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la taxation des produits agroalimentaires, conduite par Mme Louwagie et M. Hammadi³², a proposé « *la suppression de cette taxe de rendement, qui constitue une spécificité française. Ses modalités de déclaration et de recouvrement sont complexes, et la structure des différents taux, qui ne s'explique par aucune finalité comportementale, semble aujourd'hui dépourvue de rationalité* ».

3.1.1.3. Simplifier et harmoniser la fiscalité des huiles végétales alimentaires ?

La fiscalité des huiles végétales alimentaires est par construction complexe, elle vise différentes huiles pour des montants différents. L'harmonisation des taux pourrait paraître une voie de simplification. Pour conserver un rendement de la taxe à 125 M€, sur la base des derniers bilans d'approvisionnement connus (2010)³³, le taux unique devrait être établi à 136 €/t.

30 L'huile de palme fait partie des huiles les moins taxées à la tonne, et des huiles les plus taxées relativement à leur prix

31 Cf. Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/150-PGP.html?identifiant=BOI-TCA-THA-20140314>

32 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3868.asp>

33 <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/bilans-d-approvisionnement/oleagineux-huiles-et-graisses/>

Dans cette hypothèse, les huiles d'olive (- 28 %) et d'arachide (- 20 %) seraient nettement gagnantes et les huiles de palme (+ 31 %), de palmiste et de coprah (+ 20 %) seraient perdantes. L'huile de colza serait très pénalisée avec une taxe accrue de 56 %. En valeur relative, le taux de taxation par rapport au prix évoluerait dans le même sens, sans pour autant que la hiérarchie des huiles soit bouleversée : l'huile d'olive resterait la moins taxée (4 % vs 5 %), les huiles de palme et soja les plus taxées (25 % et 22 % vs 19 % et 22 %, respectivement).

L'effet d'une telle réforme sur la consommation d'huiles alimentaires en France est difficile à prévoir. Le panier d'huiles végétales alimentaires des français s'est fortement transformé depuis 60 ans : très fort recul de l'arachide au profit du tournesol et du colza, progression de l'huile d'olive, apparition de l'huile de palme (dans les produits transformés). Mais ces mouvements relèvent probablement davantage de modifications d'habitudes alimentaires liées aux caractéristiques organoleptiques, technologiques et nutritionnelles, ou à l'image des huiles que de l'évolution de leurs prix relatifs. La percée de l'huile de palme par exemple est liée à ses propriétés technologiques recherchées par les industriels. Son recul récent traduit certainement la réaction de ces derniers à son image négative, les conduisant à la remplacer là où c'était possible³⁴.

L'importation d'huile de palme à des fins alimentaires est en décroissance. Ceci est dû aux multiples campagnes d'opinion anti huile de palme qui ont conduit certains industriels qui avaient des solutions alternatives à ne plus utiliser d'huile de palme.

Par ailleurs l'efficacité d'une taxation sur la consommation des produits alimentaires est sujette à discussion. Si les travaux des économistes concluent à une certaine élasticité-prix négative des huiles et matières grasses, ils ne s'accordent pas sur son niveau³⁵³⁶. La mission n'a pas eu connaissance d'études portant non pas sur les huiles globalement, mais sur chaque type d'huile.

L'effet d'une variation du prix des huiles alimentaires sur leur consommation est donc incertain.

Quoiqu'il en soit, il serait peu rationnel de pénaliser l'huile de colza, produite en France, et dont les nutritionnistes s'accordent à mettre en avant les atouts, notamment sa teneur en oméga 3.

Une harmonisation des taux pourrait constituer une simplification réelle pour les industriels qui incorporent dans leurs produits plusieurs huiles aux taux différents. Elle ne leur simplifierait pour autant qu'à la marge les démarches administratives de déclaration et de paiement.

En définitive, une harmonisation des taux de la taxe spéciale sur les huiles alimentaires n'apporterait qu'une simplification limitée et pourrait avoir des effets non souhaités sur leur consommation. Elle supprimerait certes le traitement discriminant des huiles entre elles, sans mettre fin à celui des huiles par rapport aux autres produits alimentaires. La seule véritable simplification pour ce faire serait sa suppression.

3.1.1.4. Donner pour objectif à la taxation des huiles végétales une incitation à leur durabilité ?

L'idée d'une taxation des huiles en fonction de leur impact environnemental et singulièrement de la plus emblématique d'entre elles, l'huile de palme, est régulièrement avancée.

Une taxation environnementale qui frapperait uniquement l'huile de palme ne paraît pas pouvoir être retenue. D'une part parce qu'elle pourrait entraîner un report sur d'autres huiles à l'impact

34 Cf. 1.1

35 Cf. Véronique Hespel et Marianne Berthod-Wurmser, *Rapport sur la pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle*, IGF n° 2008-M-002-01 – IGAS n° RM2088-073, juillet 2008

36 Cf. Pierre-Yves Cusset : *L'effet des taxes comportementales*, Commissariat général à la stratégie et la prospective, n° 2013-01, juin 2013

environnemental tout aussi potentiellement négatif (coprah, soja...). D'autre part parce qu'elle présenterait un risque élevé de non-compatibilité aux règles de l'OMC. Elle pourrait en effet être jugée non conforme l'article III :2 du GATT³⁷. L'huile de palme pouvant être considérée en concurrence directe ou directement substituable aux autres huiles non surtaxées, toute surtaxation pourrait être qualifiée de mesure discriminatoire à des fins protectionnistes, surtout si elle était importante.

Une taxation environnementale additionnelle à la taxe existante ou à une taxe harmonisée, s'appliquant à toutes les huiles, pourrait être envisagée. Elle permettrait sans doute de concilier l'objectif de rendement et l'objectif d'incitation à la durabilité. Mais elle ne ferait que rajouter de la complexité à un dispositif que l'on peut considérer comme dépassé.

L'alternative consisterait à substituer à la taxation actuelle un nouveau dispositif, dans lequel les huiles seraient taxées en fonction de leur impact a priori et pourraient bénéficier d'exonération en fonction des actions engagées en matière de durabilité. Si un tel dispositif peut paraître séduisant sur le papier, il pose de sérieuses difficultés de mise en œuvre :

- Le choix des critères de mesure de la durabilité et la comparaison d'huiles produites dans des environnements physiques et politiques hétérogènes nécessiterait des travaux approfondis engageant les acteurs concernés pour s'assurer de leur acceptabilité. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté de l'exercice. On en veut pour preuve les controverses suscitées par l'estimation de l'effet du changement indirect de l'utilisation des terres pour la production de biocarburants.
- La mesure des efforts en matière de durabilité supposerait la reconnaissance de systèmes de certification et de proposer des équivalences dans leur niveau d'exigence pour les différentes catégories d'huiles (Cf. 2).
- Une taxation incitant à la durabilité des seules huiles alimentaires serait difficilement acceptable. Comment justifier que la culture du palmier à huile soit taxée et que celle du cocotier ou du cacaoyer ne le soit pas. Comment comprendre que la culture du colza ou du tournesol le soit et que celle du blé, de la betterave ne le soit pas ?
- Une taxation limitée aux seules huiles alimentaires pourrait être contraire au principe d'égalité et présenter un risque de non-constitutionnalité. Si le Conseil constitutionnel juge de manière classique que *« le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs »*, il s'attache à contrôler la rationalité des choix du législateur. Et autant peut-on considérer qu'une taxe de rendement peut s'appliquer de manière différenciée, autant doit-on admettre qu'il existe un doute quant à la constitutionnalité d'une taxe d'incitation à la durabilité ne frappant qu'une partie des productions agricoles.
- Une tel dispositif serait incohérent avec les politiques agricoles mise en œuvre aujourd'hui, qui visent à soutenir la durabilité plutôt qu'à sanctionner la non-durabilité (Mesures agro-

³⁷ « Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. Aucune partie contractante n'appliquera, d'autre façon, de taxes ou autres impositions intérieures aux produits importés ou nationaux d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier c'est-à-dire de manière à protéger la production nationale. »

environnementales et climatiques de la PAC (MAEC), soutien à l'agriculture biologique, à la certification environnementale, à l'agroécologie,...).

- L'impact direct sur la déforestation en Asie ou en Afrique ne pourrait être que limité : le palmier à huile est une cause parmi d'autres de la déforestation (cf chapitre 1-2-1-3) et la consommation française d'huile de palme est très faible en proportion de la consommation mondiale.
- Enfin, la principale objection à un dispositif fiscal s'appliquant aux seules huiles alimentaires est qu'il ne traiterait qu'une faible part de la problématique de la durabilité des huiles. Selon le dernier bilan d'approvisionnement établi pour 2010 par le Service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'agriculture, la consommation d'huiles pour l'alimentation humaine ne représentait que moins de 30 % de la consommation totale. Ce ratio s'est probablement dégradé depuis en raison de la progression des huiles de colza et de palme pour la production de biocarburants.

En conclusion, la piste de la réforme de la fiscalité des huiles alimentaires pour favoriser les huiles produites de façon durable, telle que suggérée par l'article 47 de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, paraît de mise en œuvre problématique et d'efficacité hasardeuse, et donc devoir être abandonnée.

R2. La mission recommande de privilégier des moyens d'action autres que la voie fiscale qui n'est pas adaptée à la promotion des huiles végétales alimentaires durables.

3.1.2. Instaurer par voie réglementaire une obligation de normes de durabilité pour les huiles alimentaires produites ou importées sur le territoire national

Si la voie fiscale paraît difficilement praticable à court terme, la puissance publique a néanmoins d'autres moyens d'action pour inciter, voire obliger, au respect de normes de durabilité par les producteurs et importateurs d'huile de palme.

Des dispositions réglementaires prises en application de l'article 47 de la loi « Biodiversité », pourraient en théorie imposer de telles normes et en préciser les modalités.

Une mesure de ce type, simple en apparence, soulève néanmoins des questions difficiles à résoudre :

- Elle suppose au préalable un travail approfondi pour analyser les diverses certifications actuelles (voir partie 2), et définir un cahier des charges compris et acceptable par les parties prenantes. Ce travail et ce dialogue inclusif peuvent prendre plusieurs mois, voire plusieurs années. On a vu qu'on est loin encore d'une norme qui garantirait le « zéro déforestation », pour ne citer que ce critère, malgré les efforts conduits par la certification RSPO notamment pour tendre à cet objectif.
- Le périmètre des produits et usages issus des huiles végétales concernés n'est pas aisé à délimiter, a fortiori pour l'huile de palme. Vise-t-on uniquement les usages alimentaires, ou l'ensemble des usages, dont les biocarburants, beaucoup plus importants en volume ? Quid des produits transformés importés ? Dans la pratique, l'application d'une telle mesure s'avère donc complexe à réaliser et à contrôler.

- Si cette mesure s'appliquait uniquement aux huiles végétales, ou à l'huile de palme, elle pourrait être accusée légitimement de discrimination par rapport à d'autres produits. On ne voit pas pourquoi en effet la France se préoccuperait de déforestation uniquement pour l'huile de palme alors que d'autres produits importés y contribuent (cacao, soja, canne à sucre, bétail...).
- Eu égard au marché unique européen, il est à craindre qu'une telle mesure nationale soit incompatible avec les règles commerciales de l'Union européenne.
- Cette mesure pourrait être également discriminatoire à l'endroit des différents États producteurs. Ainsi, l'organe des différends de l'OMC, lors d'un célèbre jugement rendu le 6 novembre 1998, n'a pas accepté une mesure prise par les États-Unis, refusant d'importer d'Asie des crevettes dont les élevages ne préserveraient pas les tortues marines, parce que les modalités de ce refus ne s'appliquaient pas de la même façon à d'autres pays producteurs, dans la zone caraïbe notamment.

Les règlements de l'OMC permettent néanmoins d'adopter des mesures de restriction au commerce pour préserver l'environnement, à condition que ces mesures s'appliquent à tous les États producteurs et exportateurs. Cibler exclusivement l'Indonésie et la Malaisie par exemple contreviendrait donc clairement aux règles de l'OMC, mais une mesure de restriction prise par la France sur la base d'une norme de durabilité (HCS ou zéro déforestation) pour l'huile de palme, et d'application générale, paraît en théorie possible.

Pour toutes ces raisons, l'instauration par la France d'une norme de durabilité contraignante appliquée aux importations d'huiles végétales, d'huile de palme en particulier, ne constitue pas une mesure opérationnelle et praticable. Mais la faisabilité d'une telle mesure mérite d'être étudiée au niveau européen, dans un cadre élargi.

R3. La mission recommande de ne pas poursuivre l'idée d'instaurer par voie réglementaire nationale une obligation de normes de durabilité pour les huiles végétales et de privilégier l'étude d'une telle éventuelle mesure au niveau européen.

3.1.3. Encourager et faciliter un dialogue partenarial et incitatif pour viser progressivement à une huile de palme vraiment durable et « zéro déforestation »

Pour la France, une mesure plus souple, plus rapide à prendre et sans doute plus efficace, consisterait à soutenir activement le dialogue déjà engagé depuis plusieurs années entre les ONG (Greenpeace, WWF, Amis de la Terre), qui ont lancé l'alerte et dénoncé les impacts négatifs de l'huile de palme sur l'environnement et les entreprises du secteur agroalimentaire (Unilever, Nestlé, Ferrero,...), soucieuses de préserver leur image et leurs marchés en Europe notamment.

Sept des États européens importateurs d'huile de palme ont encouragé ces démarches, sous la pression de l'opinion publique, avec des succès variables. Leur objectif est de parvenir à plus ou moins brève échéance à 100 % d'huile de palme importée certifiée aux niveaux les plus élevés du standard RSPO ou selon un standard d'exigences analogues.

L'exemple britannique illustre bien à cet égard ce qu'une volonté politique affirmée au plus haut niveau, alliée aux initiatives du secteur privé, peut produire comme résultats positifs

La démarche britannique

En 2012, le Gouvernement britannique publiait une déclaration sur la production durable d'huile de palme :

« The United Kingdom is working towards achieving 100 % sourcing of credibly sustainable palm oil by the end of 2015³⁸ »

Cette déclaration signée par la majorité des parties prenantes (fédérations professionnelles des IAA et du commerce, ONG, ministère de l'environnement, alimentation et affaires rurales) et faite au nom du Royaume-Uni faisait suite à une prise de conscience grandissante par l'opinion publique des effets potentiellement négatifs de la culture du palmier à huile suite à des campagnes initiées par certaines ONG.

Le ministère responsable (DEFRA – fusion des ministères de l'agriculture et de l'environnement) prit donc l'initiative de réunir les parties prenantes autour de la table. Préalablement, il avait financé une étude réalisée par un consultant et publiée en avril 2011 dressant l'état des lieux de l'approvisionnement de l'huile de palme au Royaume uni (« mapping and understanding the UK palm oil supply chain ») et proposant des options politiques (« review of policy options relating to sustainable palm oil procurement »).

La première étude décrivait finement tous les circuits d'importation d'huile de palme et estimait la part des approvisionnements couverts par une certification de durabilité. 600 000 tonnes d'huile de palme, 660 000 tonnes de tourteau d'huile de palmiste, 48 000 tonnes d'huile de palmiste et 350 000 tonnes estimées d'huile de palme rentrant dans la composition de produits alimentaires élaborés importés. Le taux de certification (RSPO) était estimée à 24 %.

La deuxième étude détaillait les options politiques qui s'ouvraient au gouvernement, en évaluait les bénéfices à attendre, les difficultés éventuelles et les coûts de mise en œuvre, chaque option n'étant pas exclusive d'une autre :

- soutien et augmentation de la prise de conscience du problème ;
- un objectif fixé dans le temps pour réduire ou supprimer les importations non durables de palme ;
- un reporting volontaire ou obligatoire des entreprises ;
- une « due diligence » exercée par les entreprises pour s'assurer un approvisionnement durable.
- une politique d'achat public basée sur de l'huile de palme 100 % certifiée.

On remarque qu'aucune option fiscale ne fut envisagée, pas plus qu'un recours à l'imposition d'une réglementation normative.

Les principales décisions prises furent les suivantes :

- une déclaration d'objectif à atteindre prise au nom du pays (the UK declaration) dans un laps de temps court, tous les protagonistes s'engageant à faire tous leurs efforts raisonnables pour contribuer à l'atteindre.
- Un constat pragmatique indiquant que, même si la certification RSPO n'était pas idéale, elle avait le mérite d'exister et l'avantage de l'antériorité. C'est donc elle qu'il fallait choisir comme indicateur de durabilité.
- Un reporting annuel de l'état des progrès réalisés.

Résultats

Le dernier rapport publié (novembre 2015) signale que les progrès ont été très significatifs. Selon les sources statistiques, la proportion des volumes certifiés d'huile de palme s'élève à 72 % ou 93 %. Ces chiffres n'incluent pas la fraction d'huile de palme contenue dans les produits élaborés importés et sont comptabilisés toutes les variantes de RSPO, y compris la moins contraignante green palm.

Constatant que l'objectif était en voie d'être atteint, le DEFRA a décidé de se retirer de ce dossier et a réaffecté les personnels vers d'autres tâches (communication à la mission novembre 2016).

38 Le Royaume-Uni travaille dans le but d'obtenir à la fin de l'année 2015 que 100 % de l'huile de palme qu'il consomme provienne de sources durables certifiées de manière crédible

R4. La mission recommande au Gouvernement de porter politiquement, davantage qu'il ne le fait, les initiatives du secteur en faveur de la durabilité, en affichant des objectifs ambitieux, en apportant son concours à la nécessaire vérification des engagements pris, et en informant les consommateurs.

Dénoncer les impacts négatifs de l'huile de palme et laisser entendre que son usage pourrait être interdit est certes un langage plus aisé à tenir pour répondre aux inquiétudes de l'opinion publique, mais compromet les efforts entrepris dans le bon sens par le secteur, en accréditant des mouvements de boycott « *sans huile de palme* », hantise de la filière qui prône, quant à elle, le « *no palm oil, no solution* ».

La plupart des ONG, à l'exception notable des Amis de la Terre, estiment que les partenariats noués avec les entreprises, dans une démarche exigeante et dynamique, constituent le meilleur moyen d'obtenir des résultats sur le terrain, dans les pays producteurs, faute de régulation suffisante par les pouvoirs publics.

3.1.4. S'inscrire de façon volontariste dans les démarches européennes en cours

Ces partenariats et initiatives nationales ont donc permis de réels progrès et l'émergence de labels reconnus, avec une implication plus ou moins grande des gouvernements (producteurs ou importateurs), mais buttent néanmoins sur un certain nombre d'obstacles pour aller plus loin et changer d'échelle, comme le constate la plate-forme européenne RSPO elle-même :

Les démarches actuelles se font sur la base du volontariat, au sein d'un système auto-régulé. Beaucoup d'acteurs de la filière n'y souscrivent pas, créant des concurrences déloyales, décourageantes pour ceux qui s'y engagent, d'autant plus qu'il n'y a pas de « prime » ou d'incitation financière à le faire. Une approche mixte, mêlant engagements du secteur privé et cadre régulateur public, donnerait de meilleurs résultats.

Seul le secteur de l'alimentation et de la distribution est impliqué, alors que l'huile de palme est de plus en plus utilisée comme biocarburant, dans la cosmétique et l'oléochimie.

Les standards sont trop nombreux, et devraient converger vers une norme commune plus lisible et plus traçable (voir partie 2).

Les données manquent pour une évaluation fiable des progrès accomplis, mettant en doute la crédibilité des actions entreprises sur plusieurs points, dont la déforestation.

Surtout, l'impact des initiatives nationales, disparates au sein de l'Union européenne, concerne de trop faibles volumes par rapport aux volumes globaux importés.

C'est donc bien à l'échelle de l'Union européenne que des mesures efficaces peuvent être prises, traitant plus globalement de la durabilité des commodités importées, et pas seulement de l'huile de palme, en fixant un cadre commun. Mais l'élaboration d'un nouveau règlement ou d'une nouvelle législation européenne peut prendre plusieurs années.

La Commission européenne n'est pas restée inerte et a lancé plusieurs études pour alimenter sa réflexion quant à une future législation promouvant la durabilité et en particulier la lutte contre la déforestation, dans ses importations.

- Le rapport 2013-055 intitulé « L'impact de la consommation de l'Union européenne sur la déforestation, proposition pour une politique communautaire spécifique, des mesures législatives et autres initiatives à considérer par la Commission » identifie plusieurs mesures susceptibles d'être mises en œuvre (sous réserve d'étude de faisabilité et d'impact) : étendre les critères de durabilité imposés pour les biocarburants (directive EnR) à l'ensemble des autres usages du produit, promouvoir et renforcer le dispositif FLEGT (forest law enforcement governance and trade) et l'étendre à d'autres commodités, étiquetage obligatoire de l'empreinte forêt des produits alimentaires, augmenter les taxes d'importation des commodités associées à la déforestation, lier des critères de durabilité à l'importation de commodités associées à la déforestation.
- Suite à ce rapport, une étude de faisabilité d'un plan d'action sur les vecteurs de la déforestation a été lancée par la Commission, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2016. Une première présentation des conclusions provisoires de cette étude a été faite à Bruxelles le 30 novembre 2016, qui va davantage dans le sens d'une optimisation et d'un renforcement de toutes les démarches existantes, que d'un projet de nouveau règlement européen.
- Par ailleurs, un appel d'offres a été lancé (clos fin 2016, résultats attendus fin 2017) pour une étude portant spécifiquement sur l'huile de palme. Seront évalués : la certification RSPO (biodiversité, carbone...), les standards des États indonésien et malaisien, les démarches de l'Union européenne et des États membres, la politique de la Chine et de l'Inde (principaux consommateurs) en la matière.
- Une autre étude porte sur l'utilisation de REDD+, visant en particulier une catégorisation du « risque forêt », sur la base à la fois des instruments REDD+ (cartographies par exemple) et des données fournies par les douanes et les ports. La base de données en cours de constitution permettrait l'élaboration d'un tableau lisible, permettant ainsi aux entreprises intéressées de mieux positionner leurs investissements.
- Sur un autre plan, la feuille de route « Trade for all » (octobre 2015) inclut le renforcement des volets durabilité des accords de libre-échange et favorise des approches géographiques ou sectorielles.
- Le dispositif européen FLEGT, qui vise à réguler les importations de bois et a fait ses preuves, pourrait être étendu à d'autres matières premières. C'est l'un des objectifs de la Commission européenne.

Or, à la suite de la signature de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) entre l'Union européenne et la République d'Indonésie en 2013, le règlement (CE) n°2173/2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade), relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne, est entré en application à compter du 15 novembre 2016. La méthode FLEGT pourrait sans doute s'appliquer utilement à d'autres commodités importées.

Le Parlement européen de son côté se mobilise concernant l'impact de l'huile de palme sur la déforestation des forêts tropicales humides, à travers un projet de résolution déposé le 3 novembre 2016. Le projet de rapport, qui sera voté en commission environnement le 9 mars 2017, préconise notamment : l'approche HCS (High carbon stock) pour une gestion durable des

plantations, le respect des droits des communautés locales, l'extension de FLEGT à d'autres commodités, une marque européenne garantissant le zéro déforestation, le soutien à l'amélioration des certifications existantes, l'augmentation de droits d'importation pour l'huile de palme non certifiée.

À noter que le projet de résolution demande l'interdiction de l'utilisation de l'huile de palme comme biocarburant au sein de l'Union européenne. La Commission européenne par ailleurs envisage de réviser à la baisse le taux d'incorporation obligatoire (7 %) de biocarburant de première génération prévu par la directive EnR, suscitant des inquiétudes de la part des producteurs.

Quatre États membres (Pays-Bas, Allemagne, Danemark, Royaume-Uni) ont en outre signé le 7 décembre 2015, à la veille de la COP21, les deux déclarations d'Amsterdam qui visent à « Éliminer la déforestation des filières d'importation européennes de matières premières agricoles » d'une part et à « Instaurer une filière d'huile de palme vraiment durable » de l'autre. La France a décidé récemment de signer formellement ces déclarations depuis le 13 décembre 2016 et en suit les développements.

La déclaration d'Amsterdam apporte son soutien à l'ensemble des propositions de la Commission européenne énoncées dans le rapport 2013-065 (voir ci-dessus) et les pays signataires entendent agir sur quatre axes : faciliter l'action de l'UE pour la durabilité sur le climat, la déforestation et le commerce, stimuler les progrès des filières de commodités agricoles, en particulier de l'huile de palme, renforcer le dialogue avec les pays consommateurs et producteurs, renforcer la transparence et le rapportage volontaire sur les résultats.

Toutes ces manifestations d'intérêt et de soutien aux mesures envisagées par la Commission européenne donnent l'opportunité à la France de s'engager plus avant dans une démarche de responsabilisation environnementale des importations de matières premières agricoles.

R5. La mission recommande au Gouvernement de saisir l'occasion de la signature par la France des déclarations d'Amsterdam, pour porter auprès de la Commission européenne une initiative de soutien à l'adoption d'une norme de définition et d'évaluation des terres à haute capacité de séquestration du carbone.

R6. La mission recommande au Gouvernement de porter à la Commission européenne, avec les États membres partenaires, l'élaboration d'un nouveau règlement qui permettrait d'intégrer des critères de responsabilité sociale et environnementale, pour les importations de commodités agricoles (dont les huiles végétales), en s'appuyant sur l'expérience acquise via le dispositif FLEGT et en adaptant les tarifs douaniers en conséquence (en bonus ou malus).

3.1.5. Être présent et moteur dans les initiatives prises au niveau international pour la durabilité des productions agroalimentaires et le « zéro-déforestation »

La France dispose d'un réseau diplomatique parmi les plus étendus au monde. Elle a joué un rôle déterminant dans l'élaboration et l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat lors de la COP21, et

dispose d'instruments financiers et d'organismes scientifiques qui lui permettent d'agir efficacement en coopération avec les pays en développement.

Elle est donc en mesure de renforcer son action internationale en matière de durabilité des huiles végétales de plusieurs façons :

- Par une *approche climat*, en soutenant la mise en œuvre des NDC (national determined contributions) des pays producteurs d'huile de palme dans le cadre de l'Accord de Paris adopté par la CCNUCC (Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique), et une meilleure application du mécanisme REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation) visant à préserver les puits de carbone que représentent les forêts primaires en particulier. En effet, ces pays ont produit une « contribution nationale » décrivant leur action climatique, où la question forestière tient une place importante. Elle constitue pour eux un moyen privilégié de mieux lutter contre la déforestation.
- Par une *approche diplomatique*, en menant un dialogue ouvert et constructif, tourné vers des actions concrètes, avec les autorités des pays producteurs (l'Indonésie et la Malaisie en particulier), pour une meilleure conciliation entre développement économique, commerce, et préservation de l'environnement.
- Par une *approche commerce*, en intégrant dans les accords bilatéraux en cours de négociation et dans les accords de libre-échange multilatéraux, un volet plus développé et plus précis sur les enjeux de durabilité des productions et de préservation de l'environnement, condition devenue incontournable de leur acceptation.
- Par une *approche coopération au développement*, en mobilisant l'AFD et le FED (Fonds européen de développement), pour financer des projets d'agriculture durable conciliables avec la préservation des forêts primaires dans les pays producteurs. L'AFD n'est pas présente en Indonésie et s'est jusqu'à maintenant refusée à financer des projets de production d'huile de palme, au vu des polémiques suscitées par son impact sur l'environnement. En revanche elle s'implique peu à peu en Afrique de l'ouest, qui voit sa production d'huile de palme se développer à nouveau, avec les risques que cela comporte. Sa démarche se doit donc d'être exemplaire.

La réforme prochaine du FED pourrait être l'occasion également de porter l'attention sur la durabilité des commodités exportées par les pays en développement, en cohérence avec la volonté de la Commission européenne d'insérer plus de RSE dans ses importations.

De même la coopération scientifique et la recherche sur l'amélioration des pratiques dans la culture du palmier à huile, l'observation des forêts et du changement d'affectation des sols, en s'appuyant sur l'expertise d'organismes français tels que le CIRAD (amélioration des rendements), l'IRD, mais aussi l'IGN et les opérateurs de mesures satellitaires (Airbus), devrait être renforcée.

R7. La mission recommande au Gouvernement de renforcer son action internationale en matière de durabilité des huiles végétales par une approche climatique, diplomatique, commerciale et de coopération au développement

3.2. Traiter l'ensemble du problème et rester cohérent

3.2.1. Raisonner aussi protéine

3.2.1.1. À chaque huile sa quantité de protéine associée

On ne parle pas d'oléoprotéagineux par hasard.

La culture des plantes oléagineuses produit de l'huile bien sûr mais aussi des protéines.

La proportion d'huile et de protéine est très variable selon les espèces.

	% extraction huile	% extraction tourteau	% protéines dans les tourteaux
Soja	19 %	76 %	46 %
Palme	99 %	1 %	0 %
Colza	43 %	56 %	32 %
Tournesol	44 %	55 %	27-35%

L'huile de soja est presque un sous-produit de la production de la protéine de soja.

L'huile de palme n'a quasiment aucun sous-produit protéiné.

L'huile de colza a un coproduit tourteau protéiné en quantité importante.

L'huile de tournesol a un coproduit tourteau protéiné en quantité importante.

Les deux principales espèces (soja et palme) importées sont ou bien principalement productrice d'huile (le palme) ou bien principalement productrice de protéines (le soja). Les deux principales espèces (colza et tournesol) locales contiennent de l'ordre de 40 – 45 % d'huile et de l'ordre de 55 – 60 % de matières solides, riches en protéines.

3.2.1.2. Le monde, l'UE et la France sont déficitaires en protéines

Au plan mondial et par rapport à une demande prenant en compte tous les usages alimentaires et non alimentaires, l'offre est légèrement excédentaire en huile et fortement déficitaire en protéine.

La France (et l'Europe) sont très déficitaires en protéines végétales et ont toujours historiquement importé massivement du soja américain ou brésilien. Ce besoin mondial de protéines végétales a d'ailleurs été un puissant facteur de développement de la culture du soja, avec effets connexes sur la déforestation en Amazonie et un recours quasi exclusif aux technologies OGM.

3.2.1.3. La surface de colza, proportionnelle à la réduction du déficit en protéine végétale de la France

Le développement du colza, induit par l'essor du biodiesel accompagné par les pouvoirs publics, a permis non seulement de bénéficier d'une ressource énergétique renouvelable, mais de réduire significativement le taux d'importation et d'améliorer notre ratio d'indépendance protéique.

Aujourd'hui, la plupart des soutiens à la filière biodiesel nationale ont disparu (en particulier l'exonération de la TICPE), les protections aux frontières pour le biodiesel et l'huile sont nulles ou très faibles, le marché du biodiesel est mondial, sans croissance, très concurrentiel et très sensible au prix. Le différentiel de prix entre huile de palme et huile de colza se monte à 100 dollars la tonne en moyenne.

Le marché du biodiesel étant stable, chaque litre d'huile de palme importé pour faire du biodiesel (ou importé déjà incorporé dans du biodiesel), équivaut à un litre d'huile de colza en moins et donc à une quantité de protéine à importer en plus. C'est enfin un débouché de moins pour l'agriculture française, source d'emploi non délocalisable³⁹.

Chaque litre de palme importé en plus pour faire du biodiesel, c'est un risque de changement d'affectation de sols quatre fois plus grand que pour le colza.

Chaque litre d'huile de palme importé en plus pour faire du biodiesel, c'est un risque de déforestation infiniment plus grand que pour le colza, qui ne génère aucune déforestation.

3.2.2. Être en cohérence avec les directives européennes

3.2.2.1. Aujourd'hui...

L'importation massive et croissante d'huile de palme à finalité de biocarburant pose un certain nombre de questions :

Alors que dans l'Union européenne, la part d'huile de palme consacrée aux biocarburants était faible en 2010 (500 000 tonnes et 8 % de l'huile de palme importée), elle représente désormais environ 3,5 millions de tonnes, soit 45 % de l'huile de palme importée, contribuant à la forte croissance de ses importations.

Pour la France (cf chapitre 1-1), le palme à destination de biocarburant représente 80 % des importations et cette proportion serait amenée à croître avec le projet de bio-raffinerie de la Mède⁴⁰.

La directive 2009/28/CE est très explicite dans son encouragement à l'utilisation de sources d'énergie locales. Plus précisément, elle indique que la « *production d'énergie décentralisée [...] comporte de nombreux avantages, y compris l'utilisation de sources d'énergie locales, une sécurité d'approvisionnement accrue, des distances de transport écourtées et une réduction des pertes liées au transport d'énergie* »

Importer de l'huile de palme produite à plus de 10 000 km pour l'incorporer aux biocarburants n'est donc à l'évidence pas cohérent avec cette directive. On pourrait même dire que le bon sens commande de ne pas aller chercher une ressource lointaine de substitution quand une ressource proche et équivalente est disponible, ce qui est le cas.

Les directives 98/70/CE et 2009/28/CE prévoient que les biocarburants doivent être conformes aux critères de durabilité (Cf ; § 1.4.1.2). Seuls les biocarburants qui satisfont aux critères de durabilité, c'est-à-dire qui répondent à des critères conformes aux exigences du développement durable, peuvent être pris en compte pour mesurer la conformité aux obligations en matière d'énergies renouvelables et de réduction des gaz à effet de serre.

Or, les performances de l'huile de palme sur l'ensemble des critères de durabilité semblent insuffisantes. En particulier, la réduction de gaz à effets de serre, même s'il y a controverse en matière de changement d'affectation des sols indirects, est très en deçà des chiffres requis par la directive.

39 La filière oléagineuse française estime qu'avec le potentiel agronomique de surfaces de colza françaises (1800 kha), en faisant l'hypothèse d'une consommation de colza alimentaire stable à 240 kt, d'une consommation de gazole routier stable et en prenant en compte les différences énergétiques entre diesel et biodiesel (PCI), la production d'huile de colza française potentielle en 2030 (2667 kt d'huile pour des usages industriels) permettrait une incorporation de biodiesel à hauteur de 7 % en contenu énergétique, soit le seuil d'incorporation actuel pour les biocarburants de 1^{ère} génération. L'agriculture française peut donc fournir la demande intérieure de biodiesel sans recours à l'importation de palme, et contribuer de surcroît à l'amélioration de l'autonomie protéique.

40 Projet de reconversion de l'ancienne raffinerie de la Mède (Bouches du Rhône) conduit par TOTAL.

3.2.2.2. Et demain...

Le développement de la part d'énergie renouvelable est une priorité constante de l'Union européenne et des États membres.

Dans le cadre du Paquet énergie-climat à horizon 2030, l'objectif de l'Union européenne est de réduire de 40 % les émissions de GES par rapport à 1990 et de produire 27 % d'énergie à partir de sources renouvelables, sans objectif spécifique pour les transports.

L'utilisation de biocarburants reste le principal moyen de remplir l'obligation communautaire issue de la directive EnR d'atteindre 10 % d'énergie renouvelable en 2020 dans les transports.

Le 30 novembre 2016, la Commission européenne a présenté un projet de proposition de révision de la directive relative aux énergies renouvelables pour la période post-2020 limitant notamment la part des biocarburants conventionnels dans les transports d'un maximum de 7 % en 2021 à 3,8 % en 2030.

Réduire le mandat d'incorporation de biocarburants de première génération avant que la deuxième génération ne soit disponible de façon industrielle (ce qui ne sera pas le cas à court terme) doit être compatible avec l'objectif actuel d'accroître la part des énergies renouvelables développé par ailleurs et dont la cible n'est pas atteinte aujourd'hui.

Rappelons que quelle que soit la génération de biocarburants, ceux-ci par la photosynthèse permettent d'économiser de l'énergie fossile et de réduire l'émission de GES, si les filières sont bien maîtrisées, de l'amont à l'aval.

3.2.3. Réforme des dispositions de la TGAP s'appliquant aux biocarburants

Pour l'ensemble de ces raisons, et ayant pris connaissance non seulement des flux déjà existants et croissants d'huile de palme contenus dans le biodiesel importé mais aussi et surtout des projets d'importation de grande quantité d'huile de palme pour nourrir la reconversion de la raffinerie de la Mède, il semble à la mission approprié que les pouvoirs publics :

- prennent conscience que l'importation d'huile de palme pour un usage de biodiesel va à l'encontre de l'objectif de production locale pour les biocarburants, a des conséquences très dommageables pour l'économie rurale nationale et n'est conforme ni à l'esprit, ni aux dispositions des directives européennes⁴¹ ;
- soutiennent les cultures d'oléagineux produites localement et plus particulièrement le colza, plus vertueux que le palme pour les raisons exposées ci-dessus et facteur d'amélioration de l'indépendance protéique et énergétique de notre pays ;
- puissent décider d'éventuelles mesures dans le respect des réglementations internationales, européennes et nationales pour pallier tous ces inconvénients.

Les mesures pourraient être prises au niveau communautaire, le droit de l'Union européenne justifiant un traitement différencié des biocarburants.

Des mesures au niveau national peuvent être prises. Dans ce cas, le vecteur de la TGAP paraît approprié.

⁴¹ Notons que la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement Européen, faisant un constat similaire, demande dans son rapport du 3 novembre 2016 (2016/2222-INI) à la Commission de s'employer à ce que, au plus tard en 2020, cesse l'utilisation d'huile de palme dans le biocarburant

R8. La mission indique qu'une voie possible pour remédier aux multiples inconvénients d'une importation d'huile de palme à destination de biocarburants serait d'amender l'article 266 *quindecies* du Code des douanes afin que les biocarburants issus d'huile de palme ne soient pris en compte que pour une proportion de l'ordre de 50 % de leur valeur énergétique aux fins du calcul relatif à l'obligation d'incorporation de biocarburants prévue par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Cette proposition requiert cependant une analyse juridique et fiscale approfondie. En premier examen, elle s'insère dans un système de taux déjà modulés (double comptage pour les huiles usagées) pour la TGAP et semble être compatible avec le corpus existant. Un taux de prise en compte de l'ordre de 50 % tiendrait compte des externalités négatives des biodiesels issus de l'huile de palme, sans pour autant constituer un obstacle dirimant à leur commercialisation.

Du point de vue du droit européen, la mesure proposée devrait être reconnue comme compatible avec le droit européen dans la mesure où elle répond à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union européenne. En effet, elle vise à encourager le respect des critères de durabilité prévus dans les directives, à renforcer l'indépendance énergétique et alimentaire de la France et de l'Union européenne et à favoriser la production d'énergie décentralisée et l'utilisation de sources d'énergie locales. Par ailleurs, la mesure proposée n'instaure aucune discrimination entre les biocarburants issus de matières premières produites en France et ceux issus de matières premières provenant d'autres pays de l'Union européenne. Elle ne soulève donc pas de problème au regard du marché intérieur.

Du point de vue du droit de l'OMC, les externalités négatives des biocarburants issus d'huile de palme paraissent de nature à justifier l'exception prévue à l'article XX (b) du GATT. En tout état de cause, la mesure ne serait sujette à aucune sanction rétroactive ou mesures d'urgences. La mesure est également proportionnée puisqu'elle encourage la mise en circulation des biocarburants durables sans condamner les industries des pays tiers exportateurs par des obstacles dirimants et sans limiter le volume global de biocarburants dont l'incorporation est requise.

CONCLUSION

Les objectifs assignés à la mission, suite à l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et de son article 47, ont évolué en conséquence, de la problématique spécifique posée par la production et l'usage d'huile de palme, à une ambition plus globale quant à la durabilité des huiles végétales alimentaires et les façons de la promouvoir.

La mission s'est efforcée d'atteindre au mieux ces objectifs, en consacrant, faute de temps et de moyens, une part plus importante aux questions soulevées par le développement de la production d'huile de palme qu'à la durabilité des huiles végétales produites sur le sol européen, qui peut certes toujours être améliorée.

Les données recensées en matière de volumes, d'usage et de provenance de ces huiles ont permis de mieux préciser leur place respective dans la production et la consommation globales. Il s'avère ainsi que la part de l'huile de palme consommée en France est pour le moins modeste par rapport aux autres huiles, et surtout que les volumes importés sont beaucoup plus importants pour son usage en biocarburant que pour son usage alimentaire. La question des biocarburants, non prévue initialement, s'est donc vite imposée dans les travaux de la mission.

Il n'en reste pas moins que les vives polémiques suscitées en France par l'impact de la production d'huile de palme, en particulier sur la déforestation, méritent analyse et réponse appropriée de la part du Gouvernement.

C'est l'occasion par ailleurs de tenter de simplifier et de rationaliser le contexte réglementaire et fiscal particulièrement complexe des huiles végétales alimentaires.

La France a une marge de manœuvre assez faible au niveau national pour instaurer une norme ou une fiscalité spécifiques favorisant la durabilité des huiles végétales, et de l'huile de palme en particulier.

La France peut cependant également agir efficacement dans plusieurs directions.

D'abord en dynamisant, coordonnant, soutenant et élargissant les initiatives du secteur, de l'huile de palme notamment, qui ont déjà donné des résultats significatifs. Ensuite en utilisant la vaste palette des outils dont elle dispose au niveau européen et international, alors même que l'Union européenne lance une démarche volontariste en faveur de la durabilité des commodités importées, et que les accords de libre-échange sont fortement questionnés, voire remis en cause, sur la faiblesse de leurs clauses environnementales et sociales.

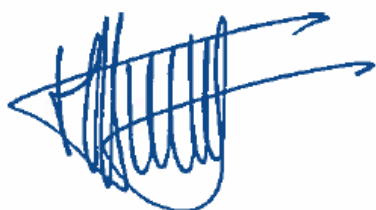
Si les pouvoirs publics voulaient agir au niveau national, la voie suggérée serait simplement de modifier les conditions d'application d'une taxe existante, la TGAP, en instaurant une comptabilisation modulée selon les différentes huiles à destination de biocarburants.

Enfin, l'équilibre à trouver entre des initiatives volontaires non contraignantes, qui touchent seulement une partie des acteurs concernés et dont il est difficile de mesurer l'impact réel, et une régulation publique qui s'impose à tous, mais qui peut s'avérer trop rigide et difficile à appliquer, constitue l'une des clés essentielles pour progresser vers la durabilité des productions et des consommations.

Les pistes d'actions proposées par la mission visent à respecter ce nécessaire équilibre, dans une démarche dynamique de progrès permanent.

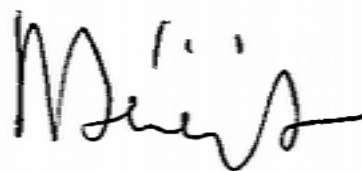
Marie-Hélène AUBERT

Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

A stylized handwritten signature in blue ink, featuring a series of vertical strokes and a horizontal line at the bottom.

Jean-Jacques BÉNÉZIT

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'JJB', with a stylized 'B' and a horizontal line at the bottom.

François CHAMPANHET

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

A handwritten signature in blue ink, featuring a large 'F' and a horizontal line at the bottom.

Michel-Régis TALON

Administrateur général

A handwritten signature in blue ink, featuring a large 'M' and a horizontal line at the bottom.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de cadrage



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET
DE LA MER

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

*Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux*

Paris, le 26/10/2016

Ref : Rapport N° 010741-01 (CGEDD)
N° 16089 (CGAAER)

Contexte et cadrage de la mission CGAAER/CGEDD relative à la durabilité des huiles végétales

Le CGEDD et le CGAAER ont été saisis par le Premier ministre en juin 2016 pour étudier, dans le contexte de la discussion de la loi sur la biodiversité, la faisabilité d'une taxation additionnelle à l'importation de l'huile de palme alimentaire n'offrant pas toutes les garanties de durabilité.

La promulgation le 8 août 2016 de la loi de reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages et notamment les dispositions de son article 47 rend nécessaire un nouveau cadrage de la mission confiée aux deux conseils généraux.

Présentation du contexte

La mission a commencé ses travaux en analysant plus précisément la problématique de l'huile de palme.

Le palmier à huile connaît un développement très soutenu

L'huile de palme est un produit du Sud (la culture du palmier à huile est inféodée strictement à la zone intertropicale, son rendement étant inversement proportionnel à sa distance de l'équateur), essentiellement consommé par les pays du Sud, dont la demande en huile végétale est en forte croissance.

Le développement exponentiel de cette production constaté depuis une quarantaine d'années est du :

- Aux qualités agro-industrielles exceptionnelles du produit (qualités absolues et relatives par rapport à d'autres huiles concurrentes, productivité, coût, facilité de culture)
- A sa bonne adaptation aux régimes alimentaires de la plupart des pays du Sud
- A sa contribution efficace à la sécurité alimentaire mondiale,
- A sa contribution au développement économique local et national des pays producteurs, les principaux pays producteurs Indonésie et Malaisie étant aussi des exportateurs majeurs.



L'huile de palme, un des vecteurs de déforestation, d'atteinte à la biodiversité et de contribution au changement climatique

Le revers de la médaille de cette production agricole aux caractéristiques remarquables se situe sur le terrain environnemental, avec deux accusations principales :

- Une responsabilité attribuée à la culture du palmier dans le réchauffement climatique avec une contribution importante aux émissions de gaz à effet de serre (GES), par déforestation de forêt primaire, exploitation après drainage de tourbière, incendies....
- Une contribution significative à la perte de biodiversité, par suite de destruction de milieux remarquables qui abritent notamment des espèces emblématiques (tigre de Sumatra et orang-outang).

Ces deux conséquences (perte de biodiversité et émissions de GES) ont une même cause : la déforestation et dans certains cas l'assèchement des tourbières, qui ont fortement mobilisé les ONG environnementales.

Cadrage de la problématique : déforestation et palmier à huile

La zone de développement naturel du palmier à huile coïncide exactement avec la zone de forêt équatoriale primaire. La concurrence ou le conflit d'usage spatial est donc inévitable.

Les plantations de palmier ne sont cependant pas les seules en cause à rentrer en compétition avec la forêt et avoir une responsabilité dans le processus de déforestation. La détermination exacte de la part imputable à l'huile de palme dans la déforestation en zone intertropicale reste à établir et documenter.

Aujourd'hui, on estime qu'à l'échelle mondiale, les plantations de palmier à huile couvrent 18 millions d'ha, soit 7% des surfaces dédiées à l'obtention d'huiles et graisses (257 millions d'hectares). Le soja occupe 61%; le colza 18% et le tournesol 14%

Pour l'instant, la question se pose en Asie du Sud, là où se concentre 90% de la production et du développement du palme. Elle se pose à moyen terme en Afrique centrale et équatoriale (bassin du Congo et pays côtiers du Golfe de Guinée), qui constitue la zone de développement potentielle naturelle du palmier (un retour à ses origines pour *Elaeis guineensis*.)

Les projets de développement du palmier sont moins avancés en Amérique du Sud (une production existe déjà en Colombie et Équateur).

La certification

La recherche d'une certification durable de l'huile de palme a été très tôt identifiée comme une piste pouvant contribuer à atténuer les impacts environnementaux de sa production. Elle est le plus souvent le fruit d'un partenariat entre les ONG et les grandes entreprises du secteur, sensibles à leur image et à la nécessité de promouvoir la RSE, en relation plus ou moins étroite avec les gouvernements respectifs.

Les systèmes en place, nombreux et sans doute imparfaits, sont parfois jugés par les ONG insuffisamment contraignants et sans garantie réelle.

La majorité actuelle des consommateurs d'huile de palme (Inde, Chine, Indonésie, Pakistan,...) ne sont pas particulièrement demandeurs de certification.

La complexité et le coût de ces certifications sont non négligeables pour des petits producteurs et pourraient les contraindre à ne pas y souscrire, donc à se priver d'une capacité d'exporter. Ceci irait contre le but affiché de permettre un développement des communautés locales.

La vraie question est d'établir un système de traçabilité garantissant la non-déforestation pour les plantations d'huile de palme, système qu'il faudrait étendre à toutes les « commodités » susceptibles d'être à l'origine d'une déforestation¹, ce à quoi réfléchit la Commission européenne. Des études existent pour aller dans cette voie, mais les choses ne sont pas encore mûres pour un système opérationnel.

Par ailleurs, les huiles rentrant dans la fabrication de biodiesel (y compris le palme) doivent d'ores et déjà avoir obtenu un certificat de durabilité pour pouvoir être comptabilisées dans les volumes d'incorporation obligatoires au titre de la directive européenne 2009/28/CE dite ENR.

Quels sont les leviers dont dispose la France ?

Les pays du Nord ne jouent qu'un rôle relativement réduit sur le marché mondial et utilisent l'huile de palme à des fins beaucoup plus variées (oléochimie, biocarburants, ingrédient alimentaire) que les pays producteurs. L'Europe a importé en 2015 8,8M tonnes d'huile de palme, soit 15% de la production mondiale.

La France est un consommateur-importateur très modeste d'huile de palme (420 000 tonnes soit 0,7% d'une production mondiale de 60Mt dont 88 000 tonnes à des fins alimentaires soit 0,015% de la production mondiale). En part relative du mix huile végétale de la France, l'huile de palme est également très minoritaire : 420 kt par rapport à une consommation totale française de 2,97M tonnes.

Malgré son rôle très modeste dans les échanges internationaux d'huile de palme, la France ne saurait se désintéresser de la question posée par l'intensification de sa production, au vu de ses conséquences sur la déforestation, la perte de biodiversité et sa contribution au changement climatique. Elle doit rechercher des initiatives et des moyens efficaces pour contribuer par son exemple et son influence, à la réduction des effets négatifs environnementaux liés au développement de la culture du palmier à huile.

Cadrage de la mission

La mission s'inscrit dans le contexte de la discussion de la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, promulguée le 8 août 2016.

Elle a notamment pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de son article 47, rédigé comme suit : *" Pour contribuer à la préservation et à la reconquête de la biodiversité et préserver son rôle dans le changement climatique, l'État se fixe comme objectif de proposer, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un dispositif prévoyant un traitement de la fiscalité sur les huiles végétales destinées, en l'état ou après incorporation dans tous produits, à l'alimentation humaine qui, d'une part, soit simplifié, harmonisé et non discriminatoire et, d'autre part, favorise les huiles produites de façon durable, la durabilité étant certifiée sur la base de critères objectifs "*.

La France importe 420 000 tonnes d'huile de palme et est susceptible de doubler ces quantités à court terme².

¹ Le développement du soja est identifié par les ONG environnementalistes comme ayant une responsabilité bien supérieure à celle de l'huile de palme en matière de déforestation.

² En référence au projet de la raffinerie de la Mède qui prévoit la production de biodiesel à partir notamment d'huile de palme importée.

Ce produit suscite la controverse sur le plan environnemental et il y a lieu de s'assurer que ces importations ne contribuent pas à une déforestation accrue en zone intertropicale.

La mission rappellera les grands paramètres et la dynamique de l'industrie du palmier à huile dans ses dimensions alimentaires, énergétiques et industrielles, en France principalement, mais aussi dans les principaux pays importateurs et producteurs.

Le périmètre de la mission, afin de traiter le sujet dans son entièreté, comprendra l'ensemble des utilisations de l'huile de palme.

En Europe, les quantités pour un usage non alimentaire (4,3Mt) sont équivalentes aux quantités pour un usage alimentaire (4,5Mt) alors qu'à l'échelle mondiale la proportion est 20% non alimentaire et 80% alimentaire.

En France, 86 000 tonnes (20%) sont importées à des fins alimentaires et 335 000 tonnes (80%) le sont à des fins non alimentaires.

La mission tentera d'approcher la contribution réelle attribuable aux plantations de palmier à huile dans le processus de déforestation, étudiera la robustesse des principaux systèmes en place de certification existants principalement sous l'angle de la déforestation qu'on veut limiter. Un parangonnage des systèmes, mesures et engagements pris au niveau gouvernemental par les principaux pays importateurs européens pourra être réalisé sur l'huile de palme.

La mission étudiera en particulier les certificats de durabilité nécessaire aux huiles destinées à la fabrication de biocarburants au titre de la directive européenne.

La mission formulera des recommandations d'action pour aboutir à un système simple, qui garantirait à terme que les commodités internationales identifiées, parmi lesquelles l'huile de palme, soient produites selon des critères de durabilité intégrant l'objectif de non-déforestation.

La mission analysera les problématiques liées au développement de la culture du palmier à huile en Afrique et pourra formuler des recommandations à cet égard.

La mission étudiera en particulier la faisabilité d'un système tel que suggéré par l'article 47 de la loi sur la biodiversité, qui serait applicable à toutes les huiles végétales alimentaires et favoriseraient celles produites de façon durable.

Cette notion de durabilité des productions sera interrogée et fera l'objet d'un examen rapide pour les principales huiles alimentaires consommées en France.

La piste fiscale, telle qu'envisagée initialement lors des débats de la loi biodiversité, fera l'objet de recommandations qui prendront en compte la compatibilité d'une éventuelle taxe additionnelle à l'importation de l'huile de palme vis-à-vis des règles de l'OMC, l'impact et l'efficacité prévisible des mesures fiscales envisagées sur l'ensemble du système de taxation des huiles alimentaires végétales³.

Les conséquences de tout changement de la composition du mix oléo-protéagineux français devront être évaluées :

Influer par des moyens tarifaires ou non tarifaires qui favoriseront un type d'huile par rapport à une autre changera la composition de notre mix huile végétale. Ceci aura un effet sur les quantités d'huile et sur les co-produits protéinés associés. Chaque type d'huile a en effet des caractéristiques très différentes en matière de coproduits, d'impact sur la déforestation, de contribution au

³ Ce régime de taxe sur les huiles et farine a fait l'objet d'une proposition de suppression par la mission d'information parlementaire en 2016.

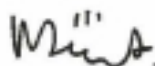
développement rural national. Ces conséquences doivent aussi être évaluées. La mission portera un regard plus large sur les liaisons entre le développement des importations d'huile de palme et le degré d'indépendance protéinique de la France et formulera des recommandations en la matière.

En conclusion, la mission explorera toutes les opportunités d'action possibles pour la France pour accroître, dans un cadre européen, la durabilité des huiles végétales et notamment la définition de certifications et leur convergence.

La mission rendra son rapport avant la fin de l'année 2016.



Marie-Hélène AUBERT
Inspectrice générale de l'administration
du développement durable



Jean-Jacques BENEZIT
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

François CHAMPANHET
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts



Michel-Régis TALON
Administrateur général



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction
Abdullah Dato'Ibrahim	Ambassade de la République de Malaisie en France	Ambassadeur
Aubert Pierre-Marie	Institut du développement durable et des relations internationales	Chercheur
Angerand Sylvain	Les Amis de la terre	Coordinateur des campagnes
d'Astorg Laure	Alliance française pour une huile de palme durable	Secrétaire générale
Basiron Yusof	Malaysian palm oil council	Directeur général
Bessou Cécile	Cirad	Chercheuse, UR Performance des systèmes de culture des plantes pérennes
Bluet Jean-Manuel	Nestlé	Directeur du développement durable
Bocquelet Hubert	Fédération des corps gras	Directeur
Boucly Michel	Groupe Avril	Directeur général délégué
Bourges Hélène	Greenpeace France	Chargée de campagnes forêt et océan
Bouvatier Sébastien	Service économique régional ASEAN	Conseiller agricole
Brunelle Nathalie	Total	Secrétaire générale raffinage chimie
Bucki Michael	Commission européenne Direction générale de l'action pour le climat	Policy officer
Cheyne Emmanuelle	Cirad	Chercheuse, UR Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs
Colin de Verdière Karen	Agence Française de Développement	Chef de projet biodiversité
Daviron Benoît	Cirad	Chercheur, UR Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs
Delaine Yves	Groupe Avril	Directeur général délégué
Desfossez Vincent	Saipol	Directeur BU Diester
Eddi Michel	Cirad	Président directeur général
François Jean-Luc	Agence Française de Développement	Chef de division agriculture, développement rural biodiversité
Galey-Leruste Sophie	Total	Directrice relations institutionnelles
Gauffier Arnaud	WWF France	Responsable agriculture et pêche

Nom Prénom	Organisme	Fonction
Girard Fabien	The Forest Trust	Chef du bureau France de TFT
Harijo Fajar Wirawan	Ambassade de la République d'Indonésie en France	Conseiller
Husson Joane	Ferrero	Directrice affaires publiques et RSE
Keong Datuk Seri Mah Siew	Ministry of plantation industries and commodities of Malaysia	Ministre
Krisnamurthi Bayu	Indonesia Estate crop fund palm oil	Directeur général
Kushairi Din Ahmad	Malaysian palm oil board	Directeur général
Laudon Isabelle	WWF France	Responsable politiques publiques
Leuba Cécile	Greenpeace France	Chargée de campagne Forêts
Marchal Beck Thierry	L'Alliance 7	Responsable des affaires publiques
Marmo Luca	Commission européenne Direction générale de l'environnement	Policy officer
Millimono Schamy	Cabinet Hill & Knowlton	Consultante
Morley Danielle	Roundtable on sustainable palm oil (RSPO)	Directrice Europe, mobilisation et engagement
Mouro Christophe	Ferrero	Responsable relations institutionnelles
Nagarajan Datuk.M.	Ministry of plantation industries and commodities of Malaysia	Secretary General létaire général
Pandjaitan Hotmangaradja	Ambassade de la République d'Indonésie en France	Ambassadeur
Rebelle Bruno	Transitions	Directeur général
Réveilhac Guillaume	Alliance française pour une huile de palme durable	Président
Rival Alain	Cirad	Directeur régional Asie du Sud-Est insulaire
Saint-Macary Hervé	Cirad	Directeur adjoint Département performances des systèmes de production
Saleh Deddy	Indonesia Estate crop fund palm oil	Haut conseiller
Sosa del Cerro Elena	Rainforest Alliance	Forestry Lead, Markets Transformation Europe
Thirion Marie-Cécile	Agence Française de Développement	Chef de projet Agriculture et biodiversité
Tonin Perrine	Groupe Avril	Responsable des études économiques
Tostivint Clément	Groupe Avril	Responsable développement durable
Tuwo Lukita Dinarsyah	Ministry of economic affairs Indonesia	Secrétaire général
Vuilliez Christophe	Total	Directeur stratégie développement recherche Raffinage chimie
Yrles Stéphane	Groupe Avril	Secrétaire général

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

2BSvs	Biomass biofuel sustainability voluntary scheme
ACP	Amérique Caraïbes Pacifique
AFD	Agence française de développement
ANIA	Association nationale des industries agro-alimentaires
APV	Accord de Partenariat Volontaire
ASCM	Accord sur les Subvention et mesures compensatoires
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
CASI	Changement d'affectation des sols indirect (ILUC : indirect land use change)
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies pour le changement climatique
CIRAD	Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement
CSPO	Certified sustainable palm oil
DEFRA	Department for Environment, food and rural affairs (GB)
EMAG	Esther méthylique d'acide gras
EnR	Directive Énergie renouvelable
FAO	Food and agriculture organization (Organisation pour l'agriculture et l'alimentation)
FED	Fonds européen de développement
FEDIOL	Fédération européenne de l'industrie des oléagineux
FLEGT	<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>
FNCG	Fédération nationale des industries des corps gras
GATT	General agreement on trade and tariffs
GES	Gaz à effet de serre
HCS	High carbon stock
HCV	High Conservation Value
HVO	Hydrogenated vegetable oil (huile végétale hydrogénée)
IAA	Industries agro-alimentaires
IDDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales

IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
ILUC	indirect land use change (CASI : changement d'affectation des sols indirect)
IRD	Institut pour la recherche et le développement
ISCC	International system for carbon certification
ISEAL Alliance	International social environmental accreditation and labelling alliance
ISPO	Indonesia sustainable palm oil
MAEC	Mesures agroenvironnementales et climatiques
MPOB	Malaysian Palm Oil Board
MSPO	Malaysian sustainable palm oil
NDC	National determined contributions
NPD	Norme privée de durabilité
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune
PAC	Politique agricole commune
POIG	Palm Oil Innovation Group
REDD	Reducing emissions from deforestation and forest degradation
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
RSPO	Roundtable for sustainable palm oil (table ronde pour une huile de palme durable)
RTRS	Round table for responsible soy (table ronde pour un soja responsable)
SAN-RA	Sustainable agriculture network-Rainforest alliance
SGP	Système généralisé des préférences
SPOM	Sustainable Palm Oil Manifesto
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
WWF	World wildlife fund