Le rôle des ONG dans la normalisation des pratiques des entreprises. Le cas de l'huile de palme

Emmanuelle Cheyns

Chercheure, UMR Moisa,
Centre international de recherche pour l'agriculture et le développement (CIRAD)

**

Introduction

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont devenues des acteurs incontournables dans la géopolitique mondiale des secteurs agro-alimentaires. Le cas de l'huile de palme est particulièrement emblématique de l'arrivée de ces nouveaux acteurs dans la gouvernance des filières. Les ONG déploient par ailleurs des modalités d'action assez variées. Dans la filière huile de palme – comme dans d'autres secteurs (soja, bois, etc.) –, des ONG internationales ont joué un rôle majeur dans le développement de standards volontaires de durabilité, parfois dans des stratégies dites de « conflit-coopération », comme cela a été le cas pour le standard RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*). Pourtant, ces standards continuent d'être contestés par des organisations de la société civile et d'autres ONG. La portée critique de ces dernières, et leur ancrage local, jouent un rôle majeur dans la remontée des plaintes et des préoccupations de voix affectées par l'expansion de l'industrie palméicole. Quels sont les ressorts de l'action des ONG dans la normalisation des pratiques des entreprises ? Quels rôles jouent les ONG locales dans la remontée des préoccupations locales sur une scène internationale ?[1]

1. Les ONG, entre critique de la déviance et normalisation des entreprises

Alors qu'au cours des années 1980 la déforestation est déjà largement instituée comme problème public mondial[2], trois ONG transnationales très influentes dans la protection des forêts tropicales, à savoir le WWF (*World Wild Fund for Nature* / Fonds mondial pour la nature), *Greenpeace* et *Friends of the Earth* (les Amis de la Terre), dénoncent pour la première fois, entre 1998 et 2002, la responsabilité d'entreprises du secteur de l'huile de palme dans la dégradation des forêts d'Asie du Sud-Est. Cette dénonciation intervient dans un contexte où les ONG gagnent en influence dans la proposition d'instruments de régulation dans tous les domaines d'intérêt public et de politique mondiale.[3]

C'est suite à un événement dramatique en Asie – des incendies de forêts qui dévastent de grandes parties de l'Indonésie en 1997-1998 – que ces trois ONG[4] commanditent entre 1998 et 2002 des études d'expert. Ces études mettent en relation les incendies de forêts en Indonésie et les pratiques de brulis adoptées par les sociétés de plantations industrielles d'huile de palme. Elles font également état de la déforestation illégale causant de graves dommages environnementaux et sociaux. Établissant un lien avec la demande et le marché mondial, ces études documentent aussi très finement les connexions qui existent entre ces sociétés de plantation de palmier à huile en Asie et les banques néerlandaises ayant financé ces

1. Dans la première partie de cet article je m'appuie sur une série d'enquêtes de terrain initiée en 2003. Les deux parties suivantes s'appuient spécifiquement sur deux de ces enquêtes (financées par le programme ANR-11-CEPL-009), l'une réalisée conjointement avec Laurent Thévenot en 2013, et l'autre en 2015 avec Clara Dumont.

2. M. C. Smouts, *Forêts tropicales, jungle internationale*. Presses de Sciences Po, 2001, 349 p.
3. U. Beck, *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Editions Flammarion, 2003.
4. WWF Suisse et Allemagne, Greenpeace Pays-Bas, et Friends of the Earth Pays-Bas.

investissements. Ces rapports, enfin, confirment l'émergence d'une nouvelle stratégie adoptée par certaines ONG, à savoir la mobilisation des acteurs privés ayant une influence sur le marché mondial (banques et acheteurs européens) dans une gouvernance partenariale et privée.

L'action du WWF : vers un partenariat « Business-ONG »

Le WWF, leader de cette stratégie, s'implique dès 2002 dans le lancement et l'accompagnement de processus de normalisation des « bonnes pratiques » des entreprises agricoles, à travers des dispositifs multi-parties prenantes. Les tables rondes[5] de durabilité des filières sont ainsi initiées, à commencer par la table ronde sur l'huile de palme durable, RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*, cf. encadré 1). Ces plateformes multi-parties prenantes (PMPP) s'orientent vers une gouvernance partagée, en particulier par les firmes et les ONG, afin de définir et contrôler les pratiques de durabilité environnementale et sociale. Elles ont pour ambition d'internaliser les effets négatifs d'une filière, ou encore de réduire ses externalités négatives[6]. Certaines ONG internationales deviennent ainsi peu à peu « normalisatrices » de la pratique des entreprises. L'ONG WWF participe ainsi activement à la constitution de la norme RSPO et au fonctionnement de la plateforme, en occupant des positions clés, en enrôlant des membres (notamment des entreprises), et en créant des incitations positives pour ces derniers. WWF encourage par exemple l'entrée dans RSPO des firmes volontaires, à travers la diffusion de lettres d'information et de rapports de notation (*Scorecards*) valorisant la norme RSPO et les « meilleures entreprises ».

Le positionnement particulier d'une ONG contestataire, Greenpeace

Greenpeace, autre ONG très influente qui avait participé au mouvement de dénonciation entre 1998 et 2002, se positionne de façon différenciée en matière de stratégie et de modalités d'action. Elle choisit notamment de ne pas entrer dans l'initiative RSPO, pour deux principales raisons : d'une part, elle souhaite maintenir la question de la déforestation au cœur du débat (plutôt que celle, plus large, de la durabilité) ; et d'autre part, elle considère le processus des tables rondes trop lent au regard de l'urgence que représente la protection des forêts, en vue de préserver la biodiversité et de lutter contre le changement climatique. Greenpeace maintient alors sa posture de contestation et s'engage dans une épreuve de force médiatique en dénonçant les entreprises, principalement au travers de leurs marques, afin de leur faire accepter au plus tôt la mise en place de moratoires. Ceux-ci visent l'interdiction totale de développer de nouvelles plantations de palmiers à huile dans des zones de forêts délimitées en Asie du Sud-Est, ainsi que, pour les acheteurs, de s'y approvisionner. Dans cette phase de contestation publique et alors que se développe parallèlement la RSPO,

5. Les « tables rondes » et autres initiatives multi-parties prenantes pour la certification des matières premières agricoles durables se sont multipliées au cours des années 2000 : *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) en 2003, *Roundtable on Responsible Soy* (RTRS) en 2005, *Better Sugar Cane Initiative* (BSCI, renommée Bonsucro) en 2006, *Better Cotton Initiative* (BCI) en 2007, *Roundtable for a Sustainable Cocoa Economy* (RSCE) en 2007, *Roundtable on Sustainable Biomaterials* (RSB) en 2007 ou encore *Global Roundtable for Sustainable Beef* (GRSB) en 2012. Ces initiatives s'inscrivent dans un mouvement de plus en plus puissant et structuré au niveau global, en particulier représenté par l'alliance Iseal (*International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance*) – E. Cheyns, B. Daviron, M. Djama, E. Fouilleux, & S. Guéneau, « La normalisation du développement durable par les filières agricoles insérées dans les marchés internationaux. », In : E. Biénabé, A. Rival, & D. Loeillet, *Développement durable et filières tropicales,* Editions Quae, 2016 ; A. Loconto & E. Fouilleux, *Politics of private regulation: ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance*. *Regulation & Governance*, *8*(2), 2016, 166-185.
6. E. Cheyns et al., 2016, op. cit.

Encadré 1
La RSPO, table ronde sur l'huile de palme durable

La RSPO débute en 2003 à l'initiative du WWF, d'Unilever et d'autres compagnies, ainsi que des représentants des producteurs d'huile de palme. Son objectif est la création d'un standard volontaire « huile de palme durable », certifié par tierce partie.

Pour être membre de plein droit dans la RSPO, il faut appartenir à l'une des sept catégories de parties prenantes prévues dans les statuts : planteur (134 membres en 2015), usinier et commerçant d'huile (391 membres), fabricant de produits de consommation (513 membres), détaillant (59 membres), banque (13 membres), ONG environnementale et de conservation de la nature (29 membres), ONG sociale et de développement (12 membres).

La norme « huile de palme durable RSPO » est codifiée dans un cahier des charges. Celui-ci, préparé par les parties prenantes à partir de 2003, prend en 2005 la forme d'une liste de 8 principes, 39 critères et 111 indicateurs. Approuvé dès lors par les membres en Assemblée Générale, ce cahier des charges sera ensuite révisé en 2013.

La RSPO est enregistrée comme association (sous code pénal Suisse) en 2004, avec un secrétariat à Kuala Lumpur. Les premières entreprises certifiées apparaissent en 2008, dont une large partie est composée de groupes et de consortiums asiatiques. En 2015, un peu moins de 10 % de l'huile de palme échangée sur les marchés mondiaux est certifiée RSPO.

La RSPO institutionnalise aussi des activités et dispositifs tels que :

- un système d'audit des plantations par des organismes certificateurs accrédités par la RSPO. Ces certificateurs vérifient l'application des critères et des indicateurs et sanctionnent la plantation par la remise ou non d'un certificat échangeable sur le marché international ;
- un dispositif parajuridique de traitement de plaintes déposées à l'encontre de membres RSPO (*Complaint system)*, par exemple pour non-respect du cahier des charges. La majorité des plaintes concernent le non-respect par les sociétés de plantation du principe de consentement libre des populations locales et de leurs droits fonciers, ainsi que le non-respect de la procédure d'identification des « zones à haute valeur de conservation » ;
- un mécanisme de résolution des disputes (*Dispute settlement Facility*) sur la question foncière entre les communautés locales et les compagnies, reposant non pas sur un mécanisme d'arbitrage mais sur des procédures à l'amiable de médiations et de négociations entre les parties.

La RSPO est dotée d'un budget de 7 millions d'euros (2014), pourvu à 32 % par la souscription de ses membres (le coût annuel par membre est de 2 000 euros) et à 68 % par une taxe prélevée sur les échanges de certificats d'huile RSPO (1 USD/t, soit un total de 4,7 millions d'euros en 2014). Ces fonds sont alloués au financement du personnel du secrétariat exécutif basé à Kuala Lumpur et du bureau de liaison à Jakarta, aux réunions du comité exécutif, ou encore aux activités des groupes de travail multi-parties prenantes (qui se penchent sur les procédures de compensation, la révision du cahier des charges, les procédures de certification, etc).

Greenpeace renforce ainsi un « énoncé sur la transgression » des normes de protection de la nature par les entreprises[7]. L'ONG façonne et mobilise par la même occasion une opinion publique, destinée à faire pression sur les entreprises.

Ainsi, alors que la RSPO et les nombreuses firmes qu'elle comprend développent des normes d'huile de palme durable depuis six ans, Greenpeace s'attaque directement aux acheteurs européens dans une campagne emblématique en 2009 (« *Burning up Borneo* »). En menant des actions de dénonciation ciblant la réputation des marques, au travers de performances théâtrales et « d'anti-publicités » parodiques, l'ONG fait pression sur les acheteurs européens pour qu'ils s'engagent vers une plus grande traçabilité de leurs approvisionnements. Ces campagnes mettent en scène le dommage forcé et violent fait à la nature par l'industrie et créent une résonnance émotionnelle dans l'opinion. Les marques « Dove » (Unilever) et « KitKat » (Nestlé) sont particulièrement ciblées par Greenpeace en 2009 et 2010 en vue de l'instauration d'un moratoire puis d'une traçabilité « zéro déforestation ».

Les effets de cette campagne sont de plusieurs ordres.[8] Tout d'abord, elle conduit à l'adoption d'un moratoire sur certaines forêts d'Asie du Sud-Est, à la suite duquel Greenpeace clôt sa campagne de dénonciation et initie la mise en place, comme WWF, de mécanismes d'incitation positive par le marché des « bonnes entreprises ». Ainsi, en 2012, Greenpeace publie son premier document de notation et de classement des entreprises (« *Scorecard on Palm Oil Producers* ») en fonction de critères de protection des forêts, qui s'apparente au système de publicité positive de WWF et qui récompense, de fait, des sociétés de production industrielle. Il est à noter que Greenpeace, après cette phase de dénonciation, finit également par adopter en 2011 une posture d'ONG « normalisatrice », à travers la création d'une norme volontaire de définition et de protection des forêts (« *High Carbon Stock Approach* »).[9]

Ensuite, l'action de Greenpeace, dans sa phase de dénonciation des pratiques des entreprises, conduit également à un renforcement de la RSPO et de son standard. Dans une stratégie de « conflit-coopération », Greenpeace exerce une pression de l'extérieur en constituant une menace sérieuse pour les entreprises, en particulier sur leurs actionnaires et investisseurs. Dans une stratégie « du bon et du méchant policer »[10], cette menace a pour effet d'inciter les entreprises à collaborer avec d'autres ONG dites coopératives (comme WWF), et à rejoindre la RSPO.[11] Ainsi, le *scorecard* de Greenpeace publié en 2012 tient compte, pour classer les sociétés de plantation, du pourcentage d'huile certifiée RSPO qu'elles produisent.

7. A. Garrigou, « Le scandale politique comme mobilisation », In : F. Chazel, *Action collective et mouvements sociaux*, PUF, 1993, 267 p.
8. M. Escobar & E. Cheyns, « NGOs acting along global supply chains: Between market and politics. An assessment of campaigns and regulatory devices in the palm oil and soy sectors », In : *Workshop: Responsible Supply Chains and Networks: Challenges for Governance and Sustainability*, Stockholm, 22-24, November 2012, 31 p.
9. P. M. Aubert, D. Herman & Y. Laurans, « Mesurer la forêt pour lutter contre la déforestation ? », *Terrains & travaux*, (1), 2016, 85-107.
10. C. Valor & A. Merino de Diego, « Relationship of business and NGOs: an empirical analysis of strategies and mediators of their private relationship », *Business Ethics: A European Review*, *18*(2), 2009, 110-126.
11. Voir aussi M. Huijstee & P. Glasbergen, « *NGOs Moving Business: An Analysis of Contrasting Strategies* », Business & Society, 49(4), 2010, 591-618 ; D. Ruysschaert & D. Salles, « The strategies and effectiveness of conservation ngos in the global voluntary standards: The case of the roundtable on sustainable palm-oil », *Conservation and Society*, 14(2), 2016, 73.

Le standard RSPO : l'inclusion des différentes voix en question

Ainsi, WWF et Greenpeace se sont impliqués, avec d'autres ONG, dans la mise en œuvre d'instruments de marché[12], via la création de standards volontaires. Ces standards continuent pourtant d'être critiqués voire contestés par des organisations de la société civile et certaines ONG. Plusieurs raisons expliquent cette opposition.

Tout d'abord, les conditions d'élaboration du standard RSPO n'ont pas permis d'intégrer certaines préoccupations locales, notamment de personnes vulnérables et affectées par l'expansion de l'industrie palméicole. Dans les PMPP, malgré un idéal de participation horizontale (« équilibre » des parties prenantes, décision par le consensus) et d'inclusion (nombre très élevé de participants), les asymétries de pouvoir entre les groupes d'intérêts (ressources, audience, capacité de lobby, etc.) conduisent à une substitution des voix des personnes vulnérables ou marginalisées – notamment celles des communautés locales, des travailleurs de plantation et des agriculteurs familiaux – par d'autres catégories d'acteurs.[13]

Ensuite, la forme du débat proposée par le dispositif RSPO n'a pas permis de prendre en compte les préoccupations de toutes les catégories d'acteurs concernées. Les ONG leaders depuis le lancement de la RSPO ont accepté un principe de « pragmatisme » de l'industrie, qui consiste à présenter la croissance du marché comme une condition préalable à la discussion des options de la durabilité. Cet accord de principe est fondamental car il exclut d'emblée de la qualification de la durabilité la critique du marché. Le marché ne fait plus partie du champ politique, il est naturalisé et devient ainsi indiscutable[14].

Par ailleurs, dans un effort permanent de minimiser les dissensions entre des participants très hétérogènes, les débats sont cadrés vers la négociation de critères techniques plutôt que vers une discussion substantielle sur le contenu de la durabilité. Ainsi, au lieu d'orienter le débat sur les principes de justice constitutifs d'une notion de durabilité – dont la dimension « politique » fait craindre des désaccords trop importants –, les participants sont invités à débattre autour de critères et d'indicateurs techniques de durabilité, rattachés aux intérêts des différentes parties. Des technologies de débat employées (*Open Space Technology* par exemple) favorisent de même une compétition des groupes d'intérêts, qui communiquent sous forme de « plans d'action », mais écartent dans le même temps une participation critique, ouverte à l'exposition d'injustices et de

12. Au sens où ce qui guide l'adoption de bonnes pratiques est un mécanisme volontaire d'incitation par la demande (les acheteurs européens en l'occurrence). La demande sanctionne positivement ou négativement les pratiques en s'approvisionnant ou non auprès de leurs fournisseurs.
13. E. Cheyns, « Multi-stakeholder initiatives for sustainable agriculture: limits of the "inclusiveness" paradigm" », In : S. Ponte, P. Gibbon & J. Vestergaard, *Governing through standards: origins, drivers and limitations*, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan, 2011, 210-35 ; S. Guéneau, « La participation comme processus de construction d'une gouvernance environnemental globale : le cas du FSC », In : P. Alphandéry, M. Djama, A. Fortier & E. Fouilleux, *Normaliser au nom du développement durable,* Versailles, Éditions Quæ, 2012, 121-138 ; E. Fouilleux, « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération », *Gouvernement et action publique*, 2 (1), 2013, p. 93-119 ; E. A. Bennett, « Who Governs Socially-Oriented Voluntary Sustainability Standards? Not the Producers of Certified Products », *World Development*, 91, 2017, 53-69.
14. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle *Friend of the Earth* (la troisième ONG transnationale associée au premier mouvement de dénonciation entre 1998 et 2002) s'est opposée à la RSPO et à la certification privée. Dans différents rapports, que ce soit sur le soja ou l'huile de palme, et suivie par son important réseau d'organisations locales, cette ONG revient sur cette naturalisation du marché. Elle invite à questionner l'accroissement de la demande et des échanges internationaux d'huile de palme, à réviser les modèles de consommation et à relocaliser les systèmes de production dans des formes d'agriculture plus diversifiée.

préoccupations de personnes vulnérables directement affectées par les plantations. Enfin, la valorisation de savoirs managériaux et de l'ingénieur – orientés vers la planification – marginalise les personnes enracinées ou attachées à un environnement habité, ainsi que leurs savoirs, au profit d'une expertise internationale et mobile qui connaît peu les réalités locales.[15]

Ces orientations vers une approche voulue « apolitique » et fondée sur le marché ont, de façon consubstantielle, écarté des participants qui voulaient se saisir de la table ronde pour questionner en profondeur des modèles de production, d'échange ou de consommation. Pourtant, l'examen minutieux du cahier des charges, à travers ses critères et indicateurs de durabilité, montre qu'une certaine vision de la durabilité s'exprime dans les indicateurs techniques. On y lit notamment le maintien des modèles de production agroindustriels, qui reposent sur l'intensification et la maximisation de la productivité par hectare d'une culture. Les formes de monoculture et de production à grande échelle restent ainsi valorisées, mais sans jamais y être débattues.

Des préoccupations de taille, portées par des catégories locales d'acteurs, sont tout aussi absentes du cahier des charges. C'est notamment le cas de la réduction de la vulnérabilité des populations, mais également de la réduction des inégalités dans la distribution et l'accès aux ressources (terres, valeur ajoutée). Ces préoccupations ont été écartées et sont restées absentes du débat, alors qu'elles sont au cœur du projet politique de mouvements paysans et de la société civile.[16]

La prise en compte des droits

Sous l'influence d'ONG sociales dans la table ronde, tant nationales qu'internationales, l'approche des droits de l'Homme a, quant à elle, fait une entrée très précieuse. C'est ainsi que des principes et droits du travail des huit conventions fondamentales de l'OIT sont intégrés dans les principes et critères de la RSPO depuis 2005 (incluant notamment l'interdiction du travail forcé, du travail des enfants, la non-discrimination, et la liberté syndicale). Si cette approche est remarquable, elle impose aussi une charge qui pèse sur les personnes vulnérables : celle de faire valoir leurs droits.

Cette charge de la participation et les capacités requises pour faire valoir ces droits sont particulièrement problématiques pour les personnes vulnérables, notamment dans la procédure de certification RSPO des sociétés de plantation par des auditeurs, ou pour accéder au « mécanisme des plaintes » mis en place par la RSPO (*Complaint System*, cf. encadré 1). Quelles capacités sont requises pour faire entendre une plainte ? Quelles formes de preuves sont reconnues via ces instruments ? Tout récemment, deux affaires ont contribué à reposer ces questions, en révélant des abus sur des travailleurs et la violation de leurs droits fondamentaux dans des plantations pourtant

15. E. Cheyns, 2011, op. cit.

16. G. Schouten, P. Leroy & P. Glasbergen, « On the deliberative capacity of private multi-stakeholder governance: the roundtables on responsible soy and sustainable palm oil », *Ecological Economics*, 83, 2012, 42-50 ; N. Sirdey & E. Cheyns, « La durabilité sociale dans les normes transnationales volontaires de développement durable : Tensions entre droits, inégalités et capacités », La théorie de la régulation à l'épreuve des crises. INALCO, p. 1-33 Colloque international Recherche et Régulation 2015, 2015-06-10, Paris (France).

auditées et certifiées par RSPO.[17] Ces deux affaires questionnent l'effectivité des indicateurs, de l'audit et du système de surveillance. Elles questionnent aussi la capacité des personnes vulnérables à faire valoir leurs droits dans ce système de surveillance mondial.

Dans une dynamique « d'amélioration continue » revendiquée (par la RSPO), les parties prenantes sont animées par un souci de faire évoluer le standard et le dispositif qui le supporte afin d'apaiser la critique. Les tentatives de résolution des problèmes causés par une défaillance du système de surveillance (de l'audit notamment), conduisent à renforcer ce système par davantage de surveillance et d'indicateurs, par la création de « sur-standards », ainsi que par l'ajout et la complexification de guides techniques de procédures.

Toutefois, les difficultés d'internalisation des plaintes et des préoccupations des personnes affectées sont aussi liées à la nature même de cet instrument technique et standardisé. Il convient dès lors de se demander si les standards ont la capacité de mettre en visibilité tous les dommages, même avec un nombre accru d'indicateurs. Des travaux montrent au contraire que certains dommages sont rendus invisibles par cet instrument, qui valorise certaines formes d'information et de connaissance au détriment d'autres. Les compétences techniques et scientifiques, légales ou statistiques sont acceptées comme principes d'objectivité et de neutralité. Elles excluent des formes d'évidence qui font sens pour les résidents et riverains, telles que les expériences monographiques, les témoignages, les histoires de vie, les marqueurs naturels et empreintes anciennes de l'Homme sur la nature.[18]

Bien que porteuses de préoccupations sérieuses, les personnes vulnérables font ainsi état d'une difficulté à faire entendre leurs voix. Cet espace d'échange ainsi contraint génère inévitablement des « débordements » à l'intérieur de la table ronde, par lesquels des ONG et des acteurs de la société civile cherchent d'autres voies pour se faire entendre. La suite de cet article expose plus en détail ce processus.

2. L'exigence d'une longue chaine d'ONG pour faire valoir des droits et des pertes dans la RSPO

La société civile et des ONG plus critiques essayent d'influencer les agendas de la RSPO pour faire entrer des préoccupations jusque là non exposées ou écartées du débat. En marge des rencontres annuelles de la RSPO, elles organisent des conférences de presse et des manifestations de rue, documentent des études de cas et créent des alliances et coalitions, incluant parfois des ONG membres et non membres de la RSPO. Une longue et complexe chaine d'ONG est en effet requise pour faire entrer de nouvelles questions à l'agenda, faire remonter des plaintes locales sur une scène internationale, ou les instruire vers le mécanisme de traitement des plaintes.

17. Ces deux affaires ont été lancées par un article paru le 26 juillet 2015 dans le Wall Street Journal (« Palm-Oil Migrant Workers Tell of Abuses on Malaysian Plantations »), et par le rapport d'Amnesty International en 2016 (« Le scandale de l'huile de palme : de grandes marques tirent profit de l'exploitation des ouvriers »).

18. L. Silva-Castañeda, « A forest of evidence: third-party certification and multiple forms of proof - a case study of oil palm plantations in Indonesia », *Agriculture and Human Values*, 29, 2012, pp. 361-370 ; E. Cheyns, 2011, op. cit.

Le cas du rapport « Conflict of consent ? »

Cette chaine d'ONG est par exemple remarquée en 2013 avec la publication d'un rapport documentant seize cas de violations des droits des riverains (droits coutumiers et de consentement libre en particulier) par des compagnies membres de la table ronde, bien que ces droits soient inscrits au cahier des charges de la RSPO. Intitulé « *Conflict or consent ?* »[19], ce rapport est le fruit du concours d'une chaine d'ONG, des plus locales aux plus internationales, membres ou non de la RSPO.

À Medan (Indonésie), en novembre 2013, le rapport est publicisé par ses contributeurs à travers des conférences de presse, quelques jours avant les rencontres annuelles de la RSPO. Les ONG ayant contribué au rapport se réunissent par ailleurs en atelier de travail juste avant la conférence de la RSPO, pour débattre d'un plan d'action et d'une position commune. A cette occasion, elles invitent d'autres ONG n'ayant pas participé à l'étude mais proches en termes d'affinités et membres du conseil d'administration de la RSPO. Ces dernières pourront alors relayer le contenu de ce rapport dès le lendemain en le portant au cœur même de la table ronde.

Au cours de cet atelier de travail, les ONG participantes trouvent aussi un accord sur la rédaction d'un « *joint statement* », qu'elles lisent à l'Assemblée Générale de la RSPO. Elles font ainsi valoir devant l'ensemble des membres un certain nombre de demandes, dont notamment le renforcement des instruments de traitement des plaintes, la création d'une commission d'expertise indépendante sur la qualité des audits, et la résolution des cas mentionnés. Au-delà de la visibilité donnée à des plaintes des communautés locales à travers les études de cas, ce rapport contribue à faire avancer, dans les jours et mois suivants, des dossiers plus généraux. Il facilite l'adoption d'une nouvelle résolution par l'Assemblée Générale de la RSPO sur l'indépendance du jury statuant sur les plaintes. Il conduit également au renforcement de la légitimité du concept de « consentement libre, informé et préalable » (CLIP) et à sa mise en œuvre par le développement de manuels, ainsi qu'à la réalisation d'une étude sur les organisations intermédiaires (ONG, syndicat, etc.) à même de faciliter l'accès des communautés locales au mécanisme des plaintes et, enfin, à la révision des procédures du mécanisme des plaintes lui-même.

Au-delà d'une coalition efficace et stratégique d'ONG, qui vient soutenir une participation plus critique dans la table ronde, c'est aussi l'articulation d'ONG, dans une chaîne complexe de compétences variées, qui permet à ce rapport d'avoir un tel impact. Considéré par les participants de la RSPO comme « *bien documenté* », le rapport s'appuie sur une variété de formats d'information et de connaissance, qui permettent une remontée de la plainte jusqu'au niveau international. Sont ainsi mobilisés une connaissance très fine des textes juridiques et législatifs, des documents officiels et des procédures d'opération des plantations ; mais également, contrairement aux savoirs experts propres à l'audit, des témoignages oraux recueillis sur le terrain, des photos prises sur les sites attentives aux conditions de vie locales, des témoignages écrits anciens (datés

19. M. Colchester & S. Chao, *Conflict or Consent? The oil palm sector at a crossroads*. Forest People Programme, Sawit Watch and TUK INDONESIA, 2016, 417 p. Les ONG participantes au rapport (via une quarantaine d'auteurs) sont FPP, Sawit Watch, TUK Indonesia, HuMa, Association KANI, ADEV, Lembaga Gemawan, Right Resources, JOAS, Climate and Land Use Alliance, IDEAL, Green Advocates Liberia, Walhi, IPF, Setera Jambi, RELUFA, CED, Anthro Watch, Pusaka.

du XIXème siècle), et toute une série d'éléments de preuves qui font sens au niveau local pour les personnes résidentes.

Le rapport « *Conflict or consent ?* » permet ainsi de faire remonter une plus grande diversité de maux, causés par l'extension des sociétés de plantation, en particulier la dégradation des moyens d'existence, le déracinement de personnes et l'enclavement de villages, la perte de biens familiers, ou encore la perte de terres, constitutives des personnes, où sont présents les tombes des ancêtres, des arbres sacrés, et les marques d'une transmission générationnelle ouverte à des usages familiers et spirituels.

Une mobilisation dans la rue concernant les droits du travail

Cette même année 2013, à Médan, une autre coalition d'ONG locales, nationales et internationales permet, par une participation plus critique – notamment en organisant une manifestation de rue – de faire évoluer l'agenda RSPO en amenant la question des droits du travail sur le devant de la scène.

Grâce à cette manifestation, les représentants de l'alliance Serbundo (Union des travailleurs de plantations en Indonésie) font état de violations régulières des droits des travailleurs (droits inscrits depuis 2005 dans le cahier des charge de la RSPO) et demandent à créer un « Groupe de Travail » au sein de la RSPO sur les questions du travail ouvrier en plantation – qui avaient été jusqu'alors explicitement écartées des débats. A partir de là, les droits des travailleurs seront officiellement mis à l'agenda, mais la question sera recadrée dans un format plus technique : le Groupe de Travail réclamé par les syndicats d'ouvriers, dans lequel ils revendiquaient une participation importante et active, prend finalement une forme plus réduite de « taskforce ». Celle-ci est composée de 14 membres, sans autonomie budgétaire, sous la tutelle d'un groupe de travail déjà existant relatif aux droits de l'Homme, et animée par une firme multinationale et une ONG internationale leader dans la RSPO. L'alliance syndicale Serbundo n'y est représentée que via une ONG indonésienne (Oppuk), et les 13 autres participants sont constitués de firmes et d'ONG (nationales et internationales) membres de la RSPO, habituées aux procédures techniques des groupes de travail.

Des ONG font ainsi émerger un horizon plus critique par leur capacité à se rapprocher des personnes affectées et à déployer, au moins temporairement, des modalités de participation plus variées (diffusion d'études de terrain documentées, conférences de presse, manifestations de rue, coalitions entre ONG membres et non-membres, etc.). L'action des ONG ne se réduit ainsi pas à une entrée ou une sortie de la table ronde ; elle peut prendre des formes diverses, pour orienter l'évolution de la table ronde RSPO et du standard, néanmoins cette action est ensuite recadrée et traitée dans un format technique, réduisant généralement à nouveau la portée critique.

3. Le rôle des ONG locales dans la constitution d'une voix et la remontée des préoccupations des populations affectées

Compte tenu du cadrage technique dans les tables rondes, la participation d'ONG locales et nationales revêt une importance majeure dans la remontée des préoccupations locales. D'une part, ces ONG de terrain favorisent une

composition entre plusieurs modalités de participation ; d'autre part, elles s'attèlent à une transformation des « formats » de preuves et d'informations (Thévenot 2006), et ainsi à une remontée des plaintes depuis le local.

Accommoder la participation des personnes affectées

Des ONG indonésiennes nationales et locales tentent d'améliorer l'accès des populations affectées et des producteurs familiaux à la table ronde. C'est notamment le cas de l'ONG Sawit Watch, qui, durant de nombreuses années (jusqu'en 2012), demeure membre du Conseil d'administration de la RSPO. Cette ONG a favorisé une participation ouverte à l'expression d'injustices permettant de requalifier la durabilité, en initiant par exemple dès 2006 la constitution d'un syndicat de producteurs familiaux (SPKS), aujourd'hui très actif en Indonésie. Ce dernier est porteur d'une critique concernant les inégalités d'accès et de distribution des ressources, mais aussi concernant les dépendances (qualifiées d'abusives) des producteurs familiaux aux entreprises, liées aux schémas de développement jusqu'alors promus dans le secteur. L'ONG Sawit Watch apporte également son soutien à la participation de personnes vulnérables et affectées (communautés locales, riverains) par l'industrie palméicole, en aménageant des espaces de proximité, accueillant l'expression d'une souffrance, mais aussi en restaurant la dignité de ces personnes, dans un travail de soin et de sollicitude.[20]

Un soutien dans la transformation des plaintes

Les ONG locales jouent par ailleurs un rôle clé pour faire remonter certaines formes de preuves, qui font sens localement mais qui sont difficilement compréhensibles en l'état par une communauté internationale étrangère au terrain, en favorisant leur « transformation ».

En effet, des repères familiers qui font sens localement, pour établir une frontière par exemple, sont le plus souvent invisibles aux auditeurs ou aux étrangers des lieux. C'est le cas par exemple d'arbres, du fait de leur âge et de leur histoire, parfois gravés d'un nom ou d'un code. Si ces repères font sens localement, pour les populations résidentes, celles-ci font face à une difficulté de taille : que ces formes d'évidence soient reconnues et mêmes vues, par exemple par un auditeur, qui reçoit de l'autre partie (la société de plantation avec qui les résidents sont en conflit), un « arsenal » de documents techniques, procéduraux et formels (Silva-Castañeda, 2012).[21]

Le transport de ces formes de preuves dans une instance internationale telle que la RSPO constitue également une difficulté de taille. Les plaintes des communautés locales déposées à la table ronde sont reçues par son Secrétariat exécutif, puis traitées par un « panel d'experts » (nommés, et membres de la table ronde). Ces plaintes doivent être mises en forme, d'abord par les plaignants, afin de satisfaire les exigences de l'évaluation de la « recevabilité de la plainte », puis par le Secrétariat exécutif, qui opère une sélection des documents transmis par les plaignants

20. E. Cheyns, « Making "minority voices" heard in transnational roundtables: The role of local NGOs in reintroducing justice and attachments », *Agriculture and Human Values*, 31 (3), 2014, 409-423.

21. L. Silva-Castañeda, 2012, op. cit.

et rédige un résumé du cas à destination du panel d'experts. Ces derniers statuent uniquement sur la base des pièces transmises par le Secrétariat ; ils ne se déplacent pas sur le terrain ni n'entendent les parties (notamment parce que l'identité des experts de chaque cas est anonymisée)[22]. Cette distance des experts s'oppose au désir des communautés locales affectées, qui souhaitent au contraire que ceux-ci se déplacent « *et viennent voir sur le terrain* ». Au cœur de cette demande, les communautés locales expriment un souci, à savoir que les experts puissent, en étant sur les lieux, ressentir la sincérité de leur plainte (souvent mise en cause par la compagnie accusée), comprendre les dommages qu'elles subissent, et saisir des éléments de preuve qui sont difficiles à partager hors des lieux de vie des riverains.

A défaut de déplacement sur le terrain, les ONG locales jouent un rôle clé dans la mise en forme d'éléments de preuve, en favorisant leur transformation. Cette transformation est cruciale pour faire remonter une plainte sur l'arène transnationale et en particulier au niveau du mécanisme de traitement des plaintes. Ces ONG interviennent par exemple dans la transformation de récits autour du conflit en « *éléments chronologiques* », plus adaptés aux demandes du *Complaint System*. Elles interviennent aussi, et surtout, dans la transformation de repères anciens et familiers en cartes, grâce à des exercices de cartographie participative qui accordent de la valeur aux témoignages locaux et collectifs. De cette manière, des repères familiers reconnus localement peuvent être transposés en points GPS, et les cartes, transportées vers une plus large audience.

La capacité des ONG locales et nationales à utiliser différents formats de preuves est liée à une composition très diverse de leurs membres et, pour nombre d'entre eux, à leur proximité avec les communautés locales (certains partageant leur quotidien). Elle est également le fait d'un travail en réseau, articulant des ONG proches du terrain et des ONG nationales, elles-mêmes en relation avec des ONG internationales et la RSPO.

Cependant, si ce réseau d'ONG locales et nationales est nécessaire pour faire remonter des plaintes sur une scène internationale[23], ces ONG sont aussi trop peu nombreuses et leurs ressources financières trop insuffisantes pour accompagner un grand nombre des conflits déjà répertoriés.[24] Quant aux ONG internationales, insérées ou non dans ces réseaux et relayant des plaintes au niveau international, leurs ressources ne leur permettent d'accompagner que quelques cas de conflits.

La plupart de ces ONG resituent leur implication dans la table ronde comme une des stratégies possibles, parmi d'autres, dans l'attente surtout de pouvoir gagner des avancées sur d'autres fronts, qu'elles considèrent de première

22. Données d'enquête 2013-2015.

23. Voir aussi Afrizal, « Third-Party Interventions in Terminating Oil Palm Plantation Conflict in Indonesia: a structural analysis », *Sojourn : Journal of Social Issues in Southeast Asia,* 30(1), 2015, 141-172.

24. Environ 4 000 conflits fonciers ont été enregistrés par le BPN (Bureau National de la terre) en 2012. (M. Colchester, « Do commodity certification systems uphold indigenous peoples' rights? Lessons from the Roundtable on Sustainable Palm Oil and Forest Stewardship Council », *Policy Matters*, 21, 2016, 150-165, d'après communication du BPN à la RSPO 2012) ; M. Köhne, « Multi-stakeholder initiative governance as assemblage: Roundtable on Sustainable Palm Oil as a political resource in land conflicts related to oil palm plantations », *Agriculture and human values*, 31(3), 2014, 469-480.

importance, notamment celui des réformes légales nationales.[25]

Conclusion

Certaines ONG jouent un rôle majeur dans la critique et la normalisation des pratiques des entreprises, parfois dans des stratégies d'interactions complémentaires telles que celles dites de conflit-coopération. Dans le cas de l'huile de palme, mais aussi du soja ou de la canne à sucre, plusieurs d'entre elles ont entrepris de créer, avec les entreprises, des standards privés et volontaires, afin de résoudre une critique environnementale et sociale. Cependant, si ces standards émergents sont censés résoudre la critique, ils sont eux-mêmes soumis au régime de la critique.

L'une des principales contestations des standards porte sur leur vérification à travers un système d'audit. Mais l'important travail de terrain que réalisent les ONG locales montre qu'il ne suffit pas de résoudre le problème du contrôle par « plus de contrôle ». Les difficultés propres aux standards résident aussi dans un dispositif qui écarte des qualifications du bien commun – ici de la durabilité – ouvertes aux sens du juste et de l'injuste, et qui invisibilise certains dommages et attachements des personnes à leur environnement. Le standard RSPO s'appuie sur une série de plans d'action et d'indicateurs techniques, qui, bien que continuellement révisables, réduisent le politique[26]. Dans le cas de la table ronde sur le soja (RTRS), cette réduction du politique a conduit à la démission d'ONG sociales et de syndicats représentant en son sein l'agriculture familiale. Ceux-ci se sont repositionnés dans d'autres arènes qui ont contribué à requalifier la durabilité, notamment à partir d'une critique du marché, à l'extérieur de la RTRS[27].

Dans la table ronde sur l'huile de palme, et considérant le cadre contraint, une chaîne de transformation des préoccupations des acteurs vulnérables se révèle nécessaire pour que ceux-ci fassent remonter leurs préoccupations. Cette chaine inclut un important travail des ONG proches du terrain. Mais leurs ressources sont aujourd'hui limitées pour faire face au nombre de conflits.

Enfin, la possibilité qu'il existe une plus large inclusion des préoccupations de personnes affectées dépendra aussi de la capacité des tables rondes à être plus composite afin d'accueillir d'autres modalités de composition du commun.

**

La rédaction de cet article s'est achevée en août 2017.

25. Elles mènent des actions visant des réformes nationales, qui protègent les droits des personnes indigènes, rompent avec le système colonial des concessions favorisant l'attribution des terres aux compagnies étrangères en dépit des droits coutumiers et promeuvent des schémas de développement qui réduisent la dépendance des agriculteurs familiaux aux entreprises, aujourd'hui qualifiée d'abusive (SPKS, *Fair Partnership by Oil Palm Smallholders, Indonesia*. Ed. The oil palm Smallholder Union, 2015, 36 p.).

26. L. Thévenot, *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, 2006.

27. Dans cette dynamique, la démission du syndicat FETRAF-SUL, représentant d'agriculture familiale du Sud Brésil a été particulièrement remarquable. Cette critique est relayée par des ONG qui contestent la naturalisation du marché dans les tables rondes et re-politisent la durabilité à l'extérieur de ces arènes (voir par exemple : Friends of the Earth International statement, « The only responsible soy is less soy. The Roundtable on Responsible Soy frustrates real solutions », 22 avril 2008).