

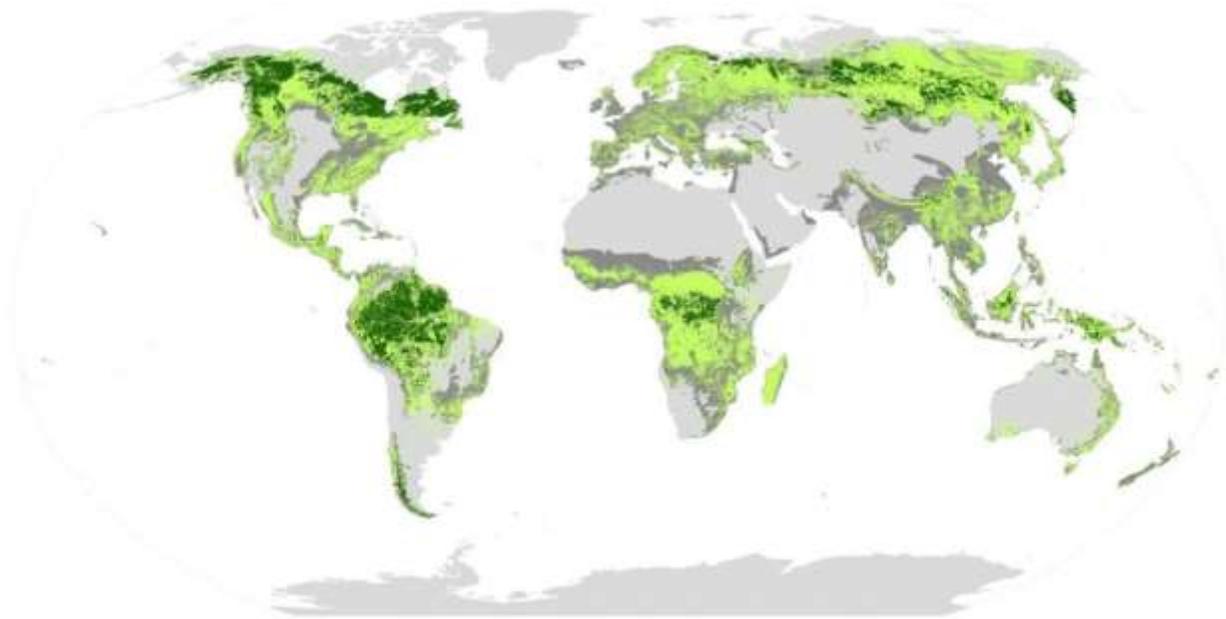
La déforestation et le commerce international

La déforestation importée, source de controverses diplomatiques

Alain Karsenty

Le changement d'usage des terres, catégorie au sein de laquelle la déforestation occupe une place prééminente, représente entre 10 et 12% des émissions annuelles de CO₂ liées aux activités humaines (Friedlingstein et al., 2021). Par ailleurs, on estime que les forêts abritent 80 % de la biodiversité terrestre mondiale, dont les deux tiers se trouvent dans les forêts tropicales. Quant au cycle global de l'eau, on sait maintenant que, non seulement les grandes forêts, comme l'Amazonie, fabriquent leur propre pluie par la transpiration des arbres (Staal et al, 2018), mais que le transport à longue distance de l'humidité par des « rivières célestes » entraîne des précipitations à des milliers de kilomètres (Ellison et al, 2017). La déforestation est donc l'un des moteurs de la crise écologique globale.

Carte des forêts primaires et du couvert forestier actuel et passé



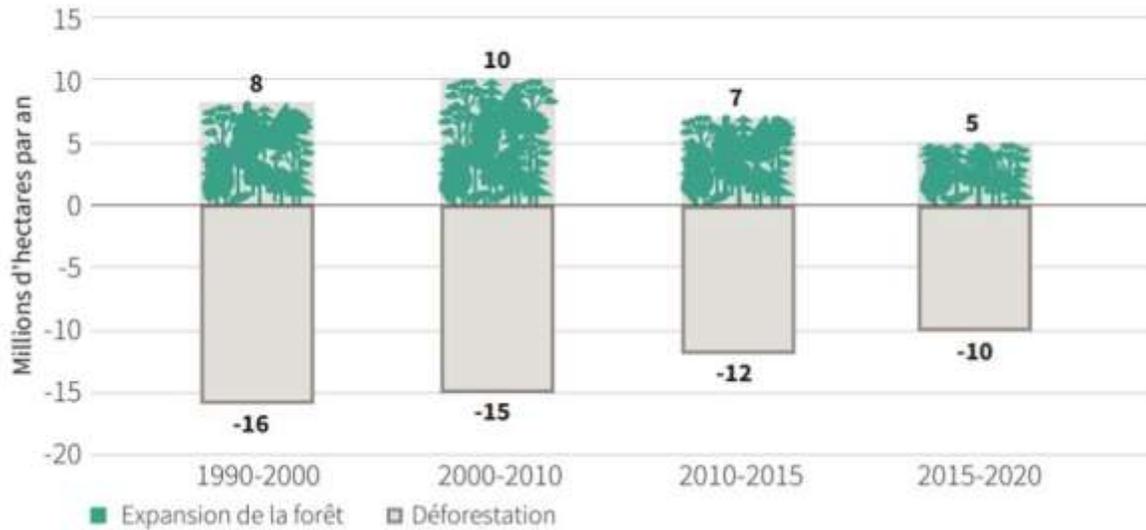
Source : International Action for Primary Forest, disponible sur : <https://primaryforest.org>

Ralentissement de la déforestation en Asie et aux Amériques, accélération en Afrique

D'après la FAO, sur la période 2015-2020, la déforestation brute (c'est-à-dire la perte de forêts naturelles) s'est élevée, en moyenne, à 10 millions ha/an. La déforestation nette (pertes de surfaces de forêts naturelles compensées par des plantations d'arbres et l'expansion des forêts sur des espaces non forestiers), sur la même période, s'est élevée à 5 millions ha/an. Par rapport à la décennie précédente, la tendance est à la baisse, notamment en Asie et en Amérique latine. Si la déforestation a beaucoup baissé en Indonésie, en Malaisie et au Brésil, elle s'est accrue en Bolivie. En Afrique, la déforestation s'accroît globalement depuis

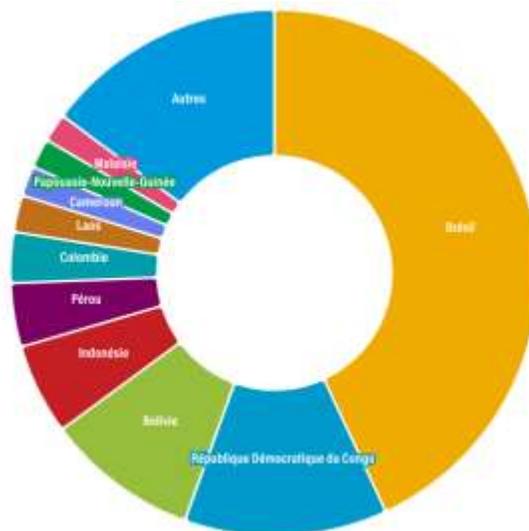
une dizaine d'années. Elle a nettement augmenté ces toutes dernières années au Cameroun, en Angola et au Liberia, et reste à un niveau très élevé, avec plus d'un million ha déboisé chaque année en RD Congo.

Taux annuel d'expansion de la forêt et de déforestation, 1990-2020



Source : FAO (FRA 2020)

La déforestation se produit essentiellement dans les régions tropicales, même si certains fronts de déboisement sont observés en Russie orientale et dans quelques autres pays tempérés ou boréaux (comme la Corée du Nord). Le graphique ci-dessous montre les dix pays qui ont enregistré les plus fortes pertes de forêts primaires en 2022.



Source : Global Forest Watch/WRI¹

¹ <https://www.globalforestwatch.org/blog/fr/data-and-research/la-perte-de-forets-primaires-tropicales-sest-aggravee-en-2022-malgre-les-engagements-internationaux-visant-a-mettre-fin-a-la-deforestation/>

Selon la définition de la FAO², les forêts sont des terres occupant une superficie de plus de 0,5 ha avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert forestier de plus de 10 %, ou avec des arbres capables d'atteindre ces seuils. Sont exclues les terres à vocation agricole prédominante (par exemple les champs agroforestiers).

On ne peut parler de déforestation que lorsqu'il y a un changement durable d'utilisation des terres. Les déboisements temporaires associés à l'agriculture itinérante d'abattis-brûlis, qui implique une longue jachère forestière après deux ou trois ans de culture, ne sont pas comptabilisés comme de la déforestation par la FAO. Les incendies de forêt non plus, car il est supposé que la forêt se régénérera naturellement ou sera replantée. Les pratiques sylvicoles impliquant des coupes rases suivies de replantations ne sont pas considérées comme de la déforestation, même si ce mode d'exploitation est critiqué pour ses impacts sur les sols et la biodiversité.

Des causes de différents niveaux

Les causes de la déforestation sont multiples et de différents niveaux. On distingue généralement les moteurs ou causes directes (*drivers*), les causes indirectes et les causes sous-jacentes.

Les moteurs

Les moteurs sont les activités qui se traduisent par du déboisement. La FAO estime que l'expansion agricole représente 90% des causes directes de la déforestation. Plus précisément, 50% est liée à l'agriculture au sens strict et 38,5% à la conversion des forêts pour l'élevage (jusqu'à 70% en Amérique du sud). Parmi les cultures souvent associées à la déforestation, le palmier à huile, qui a besoin des mêmes conditions de chaleur et de pluviométrie que les forêts équatoriales, représente 7% des causes directes.

Les plantations d'arbres, souvent en monoculture, constituent également des moteurs significatifs d'un changement d'usage des terres, avec passage d'un écosystème naturel à un espace artificialisé. Ces plantations, importantes en Asie, en Chine notamment, permettent à des pays d'afficher des gains forestiers, mais masquent une importante perte de biodiversité.

Historiquement moteur de la déforestation en Amazonie brésilienne, la part du soja dans ce processus a très nettement baissé depuis un moratoire établi en 2006 par de grandes multinationales de négoce sur l'achat de soja issu de parcelles récemment déboisées provenant de cette région. Cependant, la production de soja s'est déplacée plus au sud, depuis l'Amazonie vers les savanes du Cerrado, qui occupent plus de 200 millions ha, dont 127 millions cultivables, principalement au Brésil.

En Afrique, malgré l'essor récent de plantations de palmiers à huile et d'hévéas, ce sont plutôt les cultures vivrières, souvent associées à la fabrication de charbon de bois, qui constituent le premier moteur de la déforestation. Cependant, les plantations de cacao, cultures commerciales, ont fortement contribué à la déforestation en Afrique de l'ouest, Côte d'Ivoire et Ghana en tête. L'élevage bovin et le coton jouent un rôle significatif dans le recul des forêts plus claires de la partie sèche du continent. Et l'exploitation aurifère artisanale provoque des dégâts croissants au sein des massifs forestiers.

Le cas de l'exploitation forestière sélective

Contrairement à l'intuition, l'exploitation forestière ne contribue que peu à la déforestation. On ne parle de déforestation que lorsqu'il y a un changement d'usage des terres, autrement dit une conversion. Si l'on retient cette définition de la FAO, les systèmes de sylviculture occasionnant des coupes rases ne causent pas de déforestation dans la mesure où il y aura reboisement ou régénération naturelle dans les années qui suivent.

² <https://www.fao.org/3/ap862f/ap862f00.pdf>

Dans les régions tropicales, on pratique généralement une exploitation sélective, du fait de la forte hétérogénéité des forêts naturelles (plusieurs centaines d'espèces par hectare) et des coûts de transport élevés (seuls les arbres de haute valeur commerciale peuvent supporter les coûts d'acheminement). Les prélèvements moyens à l'hectare varient de 1-2 arbres en Afrique centrale à 7-8 arbres ou plus en Asie du Sud-Est, l'Amazonie se situant entre les deux.

Les causes indirectes et sous-jacentes

L'ouverture d'une route au sein ou à proximité d'un massif forestier constitue la principale cause indirecte de déforestation, puisque cette infrastructure permet une connexion plus aisée des producteurs de denrées agricoles aux marchés.

La première des causes sous-jacentes est la demande croissante de produits issus de l'agriculture, de l'élevage et de la foresterie. Cette demande peut être interne, par l'augmentation de la population (particulièrement en Afrique) et des modes de consommation (les Brésiliens sont les premiers consommateurs de leur viande bovine), mais la demande mondiale joue également un rôle significatif. Selon Pendrill et al. (2021), 20 à 25 % de la déforestation seraient liés au commerce international. L'agro-industrie utilise des quantités importantes d'huile de palme, utilisée aussi pour les agrocarburants ; la consommation de chocolat, qui contient de la pâte de cacao, est en pleine expansion ; le soja est utilisé, sous forme de tourteaux, pour l'alimentation des volailles, porcs et bovins européens et chinois. L'Indonésie exporte des quantités massives de pâte à papier issues de plantations qui ont remplacé des forêts naturelles dégradées par l'exploitation forestière.

Le manque de clarté des droits fonciers constitue une des causes sous-jacentes souvent oubliée. Les incertitudes sur le foncier forestier des forêts supposées publiques sont utilisées par les éleveurs sud-américains pour déboiser de vastes surfaces, avec l'espoir de régulariser ensuite un droit de propriété sur la terre « mise en valeur ». En Afrique et en Asie, les droits coutumiers fondent l'appropriation sur le défrichement pour la mise en culture, et les législations modernes permettent d'accéder aux titres fonciers à travers cette mise en valeur.

Les conditions de la production agricole occupent une place déterminante dans les causes sous-jacentes de la déforestation en Afrique et dans certaines zones d'Asie du sud-est et d'Amérique latine. Les systèmes d'abattis-brûlis, où la reconstitution de la fertilité s'obtient à travers l'abattage et le brûlage des arbres (qui enrichit le sol par les éléments nutritifs contenus dans les cendres) sont adaptés aux contraintes de pays tropicaux, quand les 2-3 ans de culture s'accompagnent d'une longue jachère de l'ordre d'une dizaine d'années, permettant le retour d'une forêt secondaire. Avec l'augmentation de la population rurale (du fait de l'accroissement naturel, mais aussi des migrations) et la réduction des terres disponibles (aires protégées, urbanisation, concessions forestières ou agricoles...), l'espace nécessaire pour des rotations sur une durée aussi longue vient à manquer, les temps de jachère se réduisent, et celles-ci vont jusqu'à disparaître. La faible utilisation de fertilisants, organiques ou chimiques, conduit à la baisse de la fertilité et pousse à déboiser de nouveaux espaces.

Les petites exploitations plutôt que les grandes fermes mécanisées

En 2023, la FAO a publié une étude (Branthomme et al., 2023) qui bouscule un certain nombre d'idées reçues quant aux catégories de producteurs qui sont à la base de la déforestation tropicale. La FAO propose de caractériser la petite exploitation (*small-scale farming*) par l'utilisation de méthodes non-industrielles, sur des surfaces limitées où le travail humain constitue l'investissement principal.

Sur la période 2000-2018, l'étude montre que 68% de la déforestation associée à l'agriculture (40% pour les cultures, 28% pour l'élevage) s'est produite sur de petites exploitations. La situation diffère selon les

régions, les petites exploitations étant associées à 97% de la déforestation en Afrique (80% pour les cultures, 16% pour l'élevage), mais seulement à 52% en Amérique du sud (46% pour l'élevage, 6% pour l'agriculture). Or, nous allons voir que les exigences de traçabilité du Règlement européen sur la déforestation posent des problèmes spécifiques aux petites exploitations.

Le cacao et la déforestation : flambées, crises et nouveaux cycles

Le cacao constitue la matière première du chocolat. Originaire d'Amérique du Sud, il a été introduit au XVI^e siècle par les Espagnols dans l'archipel indonésien ainsi qu'en Afrique occidentale, région qui produit aujourd'hui plus de la moitié de la récolte annuelle mondiale. La zone de production occupe entre 3,5 et 4,5 millions d'hectares, et fournit chaque année entre 4 et 5 millions de tonnes de fèves de cacao. Les cacaoyers poussent exclusivement dans des régions bénéficiant de conditions spécifiques. Les températures doivent être comprises entre 18 et 30 degrés avec un climat humide et des précipitations assez homogènes. La ceinture cacaoyère est une bande de terres proches de l'Équateur, entre 20° de latitude nord et sud. Avec environ 5 millions de petits planteurs, 90 à 95 % de la production mondiale de cacao provient d'une agriculture familiale paysanne, avec de 1 à 3 ha de plantation de cacaoyers qui produit environ 400 kg/ha de fèves de cacao. Mais les plantations les plus productives peuvent produire jusqu'à 2 t/ha. Un cacaoyer produit pendant environ 40 ans, mais sa production tend à diminuer après 20-25 ans.

Le cacao est associé à la déforestation, car les terres forestières sont propices à l'installation de nouvelles plantations. Grâce à l'humus accumulé la terre est fertile, avec peu de mauvaises herbes, et la pluie est abondante. Le cacaoyer se développe facilement dans ce milieu forestier. Les paysans utilisent donc ce que l'agronome François Ruf appelle la « rente forêt »³, en ne laissant que les arbres nécessaires pour conserver de l'ombrage et l'humidité nécessaire aux cacaoyers. Néanmoins, la diffusion de variétés hybrides cultivées en plein soleil, pratique qui accroît les rendements mais rend les cacaoyers plus vulnérables aux maladies, va pousser de nombreux planteurs à enlever les arbres de leurs champs. En Côte d'Ivoire et au Ghana, pour éviter que les forestiers ne dévastent les champs de cacao en venant exploiter les arbres, les paysans ont pris les devants et ont coupé les arbres convoités par les exploitants. Les booms cacaoyers sont associés également aux migrations intérieures ou de pays voisins, car les espaces forestiers sont souvent des espaces domaniaux mal contrôlés, où l'installation est possible moyennant des accords plus ou moins tacites avec les propriétaires coutumiers. Les migrants apportent la main d'œuvre familiale nécessaire au déboisement et profitent ainsi de la « rente forêt ». Mais après une vingtaine d'années, cette rente se dissipe car la terre perd de sa fertilité, la pression des mauvaises herbes et des insectes s'accroît, et la santé des cacaoyers se détériore, notamment pour les plantations en plein soleil. L'utilisation d'engrais et d'insecticides apporte un peu de répit, mais affecte la situation financière des planteurs. Dès lors, le front du cacao se déplace dans de nouvelles forêts pour entamer un nouveau cycle de déboisement.

³ Ruf F., 1995. *Boom et crises du cacao – Le vertige de l'or brun*. Karthala.

Si les Européens de l'Ouest sont les plus grands consommateurs mondiaux, les nouveaux marchés du chocolat sont en pleine croissance en Europe de l'Est et en Asie. Jusqu'à récemment, l'offre de cacao s'ajustait à peu près à la demande, avec des épisodes de surproduction entraînant des prix d'achat assez bas pour les planteurs. Mais, depuis 2022, plusieurs facteurs se conjuguent pour réduire l'offre mondiale de cacao : les dérèglements climatiques, le vieillissement des cacaoyères, et le développement de maladies virales qui ravagent les vergers des deux premiers producteurs mondiaux, la Côte d'Ivoire et le Ghana. Le marché anticipe un déséquilibre durable entre l'offre et la demande. Les prix s'envolent, poussés par la spéculation inhérente à ces marchés à terme (le cacao est, en général, vendu bien avant les récoltes). De 2 300 dollars fin 2022, le prix de la tonne de fèves de cacao va grimper jusqu'à 12 200 dollars le 24 avril 2024, avant de retomber autour de 8 000 dollars début mai 2024. Des prix élevés engendrent de nouvelles vagues d'entrants dans l'activité cacaoyère, et de nouveaux fronts pionniers. Actuellement, des milliers de planteurs ont quitté la Côte d'Ivoire, massivement déboisée, pour tenter leur chance dans les forêts denses du Liberia voisin. Un nouveau cycle de boom cacaoyer et de déforestation est peut-être entamé. Il pourrait toutefois être limité dans son ampleur par la fermeture du débouché de l'Union Européenne (l'Europe importe environ 60% du cacao mondial), ainsi que des restrictions sur les marchés du Royaume-Uni et des USA, où le cacao issu de la déforestation illégale devrait être bientôt banni.

À l'origine du Règlement européen sur la déforestation et la dégradation des forêts (RDUE)

C'est en 2013 que l'UE prend la mesure de l'impact de ses importations sur la déforestation. Un rapport met en avant le concept de « déforestation importée », et indique que l'empreinte déforestation de l'UE 27 était de 732.000 ha en 2004, soit 10% de la déforestation brute totale estimée cette année-là par la FAO. Sur la période 1990-2008, l'UE 27 aurait importé presque 36% du total de la déforestation résultant des échanges internationaux de produits agricoles. Ces estimations restent toutefois très incertaines. Un projet de la Commission Européenne (CE) pour contrer la déforestation et la dégradation des forêts associée « à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation » de certains produits agricoles a été dévoilé en novembre 2021⁴. Le « Règlement sur la déforestation et la dégradation des forêts » (RDUE) a été adopté en juin 2023, et sera effectif en décembre 2024.

Le Règlement prévoit qu'avant de mettre en vente un produit sur le marché européen (ou de l'exporter), chaque opérateur devra garantir qu'il n'est pas associé à une terre déboisée après le 31/12/2020, en géolocalisant les parcelles d'où il provient à l'aide d'un système de traçabilité. Les agriculteurs devront télécharger des données de traçabilité, y compris des coordonnées GPS, qui seront comparées à des images satellites. L'indication des limites des parcelles est obligatoire à partir de 4 hectares.

Les produits concernés sont l'huile de palme, le soja, le cacao, le café, la viande de bœuf, le bois, et le caoutchouc naturel. La liste comporte également certains produits dérivés (chocolat, meubles, pneus, produits imprimés...). Pour rester compatible avec les règles de l'OMC, le règlement est non discriminatoire et s'applique à la fois aux produits importés et aux produits exportés (d'où l'absence du terme « importée » après « déforestation » dans le titre du RDUE).

⁴ https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en

La pierre angulaire de ce projet est l'obligation de « diligence raisonnée », c'est-à-dire l'ensemble des vérifications que les opérateurs économiques doivent réaliser pour s'assurer de l'origine du produit mis en marché, de sa légalité et des conditions de sa production.

L'épineuse question de la déforestation légale

L'autre point important est l'adoption de la définition des forêts de la FAO, soit au moins 10% de couvert arboré sur une surface minimale de 0,5 ha. Cependant, beaucoup de pays ont retenu un seuil de 30% de couvert arboré pour définir les forêts, c'est-à-dire une acception plus restreinte de la forêt. En fixant un seuil à 10%, des productions jugées légales dans le pays d'origine (par exemple, issues de la conversion d'un écosystème avec un couvert forestier de 20%) seront inacceptables par l'UE et, en principe, ne pourront pas être importées. Cela va créer de fortes tensions et de possibles représailles commerciales. Au sein de la CE, un mémo « fuité » de la DG Commerce jugeait que ce projet constitue « *a direct challenge to notions of sovereignty over land use decisions* » du fait qu'il ne distingue pas entre productions légales et illégales (contrairement à la loi britannique⁵ ou au projet de loi états-unien⁶).

Par ailleurs, les débats se focalisent sur la dimension « zéro-déforestation » du Règlement, mais oublient parfois qu'il faut d'abord que les productions candidates à l'importation dans l'UE soient légales. Le cas du Brésil illustre les problèmes de vérification de la légalité dans un contexte où les données qui permettraient de vérifier l'entière légalité des productions ne sont pas disponibles ou accessibles aux importateurs. Selon une étude de Vasconcelos et al. (2023), 16 % (3 millions ha) de la production de soja en Amazonie et dans le Cerrado en 2020 se fait dans des exploitations qui ne respectent pas entièrement le code forestier. Au total, le rapport indique que 74 % (14 millions ha) du soja produit en Amazonie brésilienne et dans le Cerrado en 2020 était potentiellement non conforme aux exigences du RDUE, même si plus de 95% de ce soja est exempt de déforestation.

Les importations de bois tropical menacées... puis épargnées

Pour les bois tropicaux, une menace assez inattendue apparaissait dans le projet initial de 2021 avec la mention de la « dégradation » des forêts. La définition de la dégradation était assez floue : elle renvoyait à des opérations d'exploitation forestière « qui ne sont pas durables ».

Éviter la dégradation des forêts suppose, selon plusieurs définitions, de conserver la composition initiale des essences, la structure d'âge ou de densité d'un peuplement forestier. Toutes choses qui sont modifiées par une exploitation sélective, même maîtrisée et certifiée. Les bois provenant d'une exploitation sélective (qui ne prélève que quelques arbres par hectare et s'appuie sur la régénération naturelle des forêts exploitées) risquaient ainsi d'être bannis du marché européen.

Il était difficile pour l'UE, d'un côté, de promouvoir à travers différentes initiatives internationales, un commerce de bois d'œuvre issu d'exploitations forestières légales et, de l'autre, de barrer la route aux bois légaux mais contribuant néanmoins à la dégradation des forêts. Le texte final du Règlement définit la dégradation comme des changements structurels du couvert forestier, sous la forme de la conversion de forêts naturelles en forêts de plantation. L'exploitation forestière sélective, telle pratiquée dans les régions tropicales, n'est donc plus concernée, et se trouve ainsi épargnée par le RDUE.

Le rôle subalterne attribué aux certifications indépendantes

Un *benchmarking* (analyse comparative) des pays doit être réalisé par l'UE pour proportionner le niveau de diligence raisonnée en fonction du risque-pays. Les critères seraient les taux de déforestation, les tendances

⁵ U.K. Environment Act 2021

⁶ U.S. Fostering Overseas Rule of law and Environmentally Sound Trade Act (2021)

de production pour les produits « à risque », les politiques nationales, la gouvernance, etc. Si cette approche a sa logique, elle risque néanmoins de décourager les importateurs voulant s’approvisionner dans des pays comme le Cameroun, le Cambodge ou la RDC, vu les garanties à fournir.

Si le projet initial de la CE envisageait la reconnaissance de certifications indépendantes pour faciliter l’atteinte des objectifs, lors de la prochaine révision du Règlement, le Parlement européen, sans doute influencé par des ONG environnementales qui considèrent que les certifications sont des instruments de *greenwashing*, a supprimé cette mention. Le texte final concède simplement qu’« *il pourrait être tenu compte de systèmes de certification ou d’autres systèmes vérifiés par des tiers dans la procédure d’évaluation du risque* ».

Pourtant, compte tenu des ambiguïtés sur les définitions des forêts, des limites de l’observation satellitaire et des difficultés à établir l’entière légalité de certaines productions quand le cadre légal n’est pas clair, l’UE gagnerait à accorder une place plus déterminante à des certifications indépendantes pour les procédures de diligence raisonnée. Les vérifications satellitaires, sur lesquelles la Commission fonde tant d’espoirs, ne pourront remplacer une connaissance fine du contexte local par des professionnels de la vérification présents sur le terrain. Plusieurs certifications indépendantes ont adopté récemment des critères « zéro déforestation » ou « zéro-conversion d’écosystèmes naturels », à l’instar de *Rainforest Alliance* pour le cacao et d’autres produits, *Round Table for Sustainable Palm Oil* (RSPO) pour le palmier à huile, RTRS, ISCC et *ProTerra* pour le soja, et bien d’autres. Sans être parfaites, ces certifications évoluent avec la demande internationale pour des productions durables.

En outre, en ne voulant pas faire confiance à des certifications intégrant des critères « zéro déforestation » pour déclarer le produit « risque négligeable », la Commission pénalisera les producteurs « propres » dans des contextes de gouvernance difficile. Une pénalisation collective qui accentuera encore le report des flux commerciaux de l’UE vers l’Asie et les pays émergents, et découragera les producteurs responsables opérant dans des pays « à risque ».

Vives réactions des pays du Sud

Contrairement à la loi britannique ou au projet en discussion aux Etats-Unis, lesquels prohibent seulement la déforestation illégale, le règlement européen ne distingue pas entre légal et illégal. Cela signifie que des produits issus de déforestation légale dans les pays d’origine seront jugés inacceptables pour l’UE.

Pour l’Indonésie, le RDUE constitue une barrière commerciale, et violerait le droit d’un pays à prendre des décisions souveraines concernant l’utilisation de ses terres. L’Indonésie et le Brésil expriment des préoccupations spécifiques concernant les critères de catégorisation des pays en niveau de risques qui, selon eux, « sont intrinsèquement discriminatoires et punitifs par nature ».

Plusieurs pays redoutent un classement en « risque élevé », qui durcirait les procédures de diligence raisonnée pour les produits exportés vers l’UE. En 2023, les ambassadeurs de 17 pays, dont le Brésil, la Malaisie, l’Indonésie, le Ghana et la Côte d’Ivoire, ont dénoncé, dans une lettre envoyée aux responsables des institutions européennes, « l’approche indifférenciée de l’UE, telle qu’elle est adoptée par le RDUE, qui ne tient pas compte des différences et des spécificités de chaque pays » et qualifié le RDUE de « système de référence unilatéral intrinsèquement discriminatoire et punitif qui est potentiellement incompatible avec les obligations de l’OMC ». Les ambassadeurs demandent des assouplissements des exigences de traçabilité pour les petits producteurs. En mars 2024, l’UE a annoncé que, pour le moment, tous les pays seraient classés en « risque standard » afin de laisser le temps à chacun de se préparer et de mettre en place des outils de traçabilité et de vérification de la légalité.

Une prise de conscience tardive d'États membres de l'UE

Plusieurs gouvernements européens ont pris conscience que le RDUE ne concernait pas seulement la déforestation « importée » mais que les exigences de traçabilité s'appliqueront aussi aux productions de bœuf, de bois et de soja sur le sol européen. En mars 2024, une vingtaine d'États membres, conduit par l'Autriche, a demandé à Bruxelles de différer ou de revoir le Règlement, arguant qu'il « aura un impact négatif sur les pratiques agricoles et forestières durables et à petite échelle dans l'UE, alors que les pays tiers sont seulement interdits d'importation »⁷. Ces États soulignent, entre autres, que « l'élevage dans l'UE est souvent pratiqué sur de nombreuses parcelles plus ou moins dispersées, et [que] mettre en place un système de traçabilité pour chaque parcelle de production sera pénalisant ». Ils demandent « une exemption générale pour les producteurs des produits concernés dans les pays à faible risque ».

Si cette demande était acceptée, elle ne pourrait se limiter aux pays de l'UE. Si ce Règlement est sur la déforestation et non pas sur la déforestation « importée », c'est pour rester compatible avec les règles de non-discrimination de l'OMC : ce que l'on demande aux autres doit s'appliquer à nos propres productions. Comme il est vraisemblable que peu de pays en développement seront classés à « faible risque » par l'UE (au mieux, un certain nombre seront en « risque standard »), cela signifierait que seuls les pays développés seraient exemptés des obligations de traçabilité, ce qui serait considéré comme inacceptable par les pays du Sud.

Une réponse graduée avec des droits de douane comme alternative ?

Peut-on envisager d'autres dispositions pour rendre cette Règlementation moins conflictuelle et moins pénalisante pour les petits producteurs ?

Envisager une traçabilité non plus au niveau de parcelles mais de « territoires zéro déforestation », émanant d'un projet collectif des acteurs locaux (collectivités publiques locales comprises) qui seraient vérifiés de manière indépendante et certifiés, constituerait une option réaliste pour ne pas marginaliser de nombreux petits producteurs. Certes, cela offrirait moins de garantie qu'une traçabilité individuelle (les contrôles de cohérence des volumes produits seront moins évidents), mais les enjeux sociaux (et les relations de l'Europe avec les populations rurales des pays du Sud) valent d'envisager un tel compromis.

Il serait, ensuite, nécessaire de faire la distinction entre produits issus de déforestation illégale ou de déforestation légale, distinction plus acceptable politiquement qu'un boycott des importations de produits agricole associée à une déforestation considérée comme légale dans le pays producteur mais jugée problématique sur le plan environnemental par l'UE.

Dans l'idéal, les pays producteurs et importateurs devraient s'entendre sur des définitions communes des forêts (adaptées à chaque biome) et sur des dates butoirs après lesquelles la déforestation ne peut être prescrite. Toutefois, il s'agirait d'un processus long et difficile. Il serait plus réaliste d'adopter un double principe :

- Interdire l'importation de produits agricoles issus de la déforestation illégale (ce qui ne peut être refusé par les pays exportateurs).
- Moduler les tarifs douaniers en fonction des informations et des garanties que les acteurs du secteur fournissent pour assurer que leur production est « zéro déforestation », voire « zéro conversion » d'écosystème naturel. Ces tarifs différenciés devraient être introduits sur la base de certifications indépendantes incluant de tels critères et adaptés aux différents contextes de production. Ces certifications seraient accréditées par les autorités publiques et soumises à un processus d'évaluation

⁷ <https://www.novethic.fr/environnement/biodiversite/deforestation-importee-une-majorite-detats-dont-la-france-appellent-a-un-report-du-reglement>

continu. La Suisse a ouvert la voie à travers un accord de libre-échange avec l'Indonésie qui abaisse les tarifs douaniers jusqu'à 40% pour l'huile de palme certifiée (trois labels approuvées). Les performances des certifications doivent être suivies dans le temps par les autorités.

« Gouverner » les certifications privées par des incitations

L'absence actuelle de certification zéro déforestation pour certaines filières pourrait constituer un obstacle, mais la situation évolue vite. On peut supposer que les certifications suivront le mouvement et que la demande des entreprises sera beaucoup plus pressante si la perspective d'une taxation différenciée aux frontières de l'UE se matérialisait.

Pour les pouvoirs publics, ce serait un moyen de faire évoluer les certifications privées, dans la mesure où ils pourraient accréditer celles qui intègrent une démarche zéro déforestation se rapprochant des critères européens (souplesse nécessaire pour la prise en compte du contexte local) et dont les mécanismes de vérification sont jugés crédibles. Les certifications abordent également d'autres questions importantes liées à la conservation de la faune, aux dimensions sociales, à la rémunération équitable des petits producteurs, au genre, etc. D'où l'intérêt d'utiliser ces leviers.

Néanmoins, le talon d'Achille de plusieurs systèmes de certification reste le risque que les auditeurs (les organismes de certification privés) soient « capturés » par les entreprises qui les sélectionnent et les rémunèrent. L'évaluation de certains critères de durabilité reste parfois subjective, et les entreprises ont tendance à choisir des auditeurs connus pour leur complaisance et à éviter les plus stricts. Cependant, les autorités publiques peuvent exiger des systèmes de certification qu'ils trouvent des solutions pour garantir une meilleure indépendance des auditeurs. Cela peut se faire par le biais d'une évaluation continue des performances et d'une ré-accréditation conditionnelle.

Concevoir une mesure équitable pour les petits producteurs du Sud

La proposition de « réponse graduée » s'appuyant sur des droits de douane pourrait faire face à une difficulté : de nombreux tarifs sont à 0 % (comme le soja, le caoutchouc naturel ou le cacao). L'introduction d'un différentiel fiscal entre les produits zéro déforestation et les autres, nécessitera une augmentation de certains tarifs, et donc une révision des accords commerciaux bilatéraux existants et futurs. Bien qu'une augmentation unilatérale de certains droits de douane puisse être contestée au niveau de l'OMC, il existe une marge de manœuvre fondée sur l'accord relatif aux exceptions générales de l'article XX du GATT (protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, conservation des ressources naturelles épuisables), si le principe de non-discrimination (entre les produits « similaires » de différents partenaires commerciaux) est respecté.

Les recettes fiscales supplémentaires découlant de l'introduction ou du rehaussement de certains droits de douane pourraient être utilisées pour financer des programmes aidant les petits producteurs des pays exportateurs à adopter des pratiques durables, et à financer des projets de « territoires zéro déforestation ». Une telle allocation de recettes fiscales supplémentaires aux pays producteurs, proportionnellement aux taxes perçues sur leurs importations, atténuerait les accusations de protectionnisme et fournirait un argument de « bonne foi » pour défendre cette mesure devant l'OMC. Et, comme pour tous les mécanismes de fiscalité écologique, l'objectif serait que le rendement de cette taxe à l'importation diminue, c'est-à-dire qu'à terme l'UE n'importe plus que des produits certifiés zéro déforestation avec les tarifs douaniers les plus favorables.

Références :

Branthomme A., Merle C., Kindgard A., Lourenço A., Ng W., D'Annunzio R., & Shapiro A. 2023. How Much Do Large-Scale and Small-Scale Farming Contribute to Global Deforestation. *FAO: Rome, Italy*.

Ellison I. D. et al., 2017. Trees, forests and water: Cool insights for a hot world », *Global Environmental Change*, vol. 43.

Friedlingstein P., Jones M. W., O'sullivan M., Andrew R. M., Bakker D. C., Hauck J., ... & Zeng J. (2021). Global carbon budget 2021. *Earth System Science Data Discussions*, 2021, 1-191.

Pendrill F., Gardner T. A., Meyfroidt P., Persson U. M., Adams J., Azevedo T., ... & West, C., 2022. Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation. *Science*, 377(6611), eabm9267.

Staal A. et al., 2018. Forest-rainfall cascades buffer against drought across the Amazon », *Nature Climate Change*, n° 8, 2018.

Vasconcelos A., Cerignoni F., Silgueiro V., Reis. T., Valdiones A, Coelho M., 2023. Soy and legal compliance in Brazil: Risks and opportunities under the EU deforestation regulation. Trase & ICV. <https://resources.trase.earth/documents/Briefings/soy-and-legal-compliance-in-brazil-report.pdf>