

**Revue des enjeux liés à l'application du règlement européen de
lutte contre la déforestation importée sur les politiques et les
réformes de gouvernance relatives aux forêts dans les pays
d'Afrique centrale**



Guillaume Lescuyer, Sylvie Gourlet-Fleury, Chloé Tankam
(CIRAD « Forêts & Sociétés »)

Décembre 2022

Résumé exécutif - Enjeux autour du règlement européen de lutte contre la déforestation importée pour les pays d'Afrique centrale

Après plus d'une décennie de rapports autour de la déforestation et de la conversion forestière, de campagnes des ONGs, de discussions multilatérales, et de multiples engagements de l'UE à lutter contre la déforestation, la Commission européenne a publié en juillet 2019 la communication « *Stepping up action to protect and restore the world's forests* ». Cette communication s'inspire de la conception et de la mise en œuvre du Plan d'Action FLEGT, que la plupart des pays riverains du Bassin du Congo connaît bien. Plusieurs études ainsi qu'une consultation publique sur la déforestation importée ont suivi cette communication avant que la Commission européenne publie en novembre 2021 une proposition de règlement sur la mise à disposition sur le marché européen de certains produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts. Des versions amendées de ce règlement ont ensuite été proposées par le Conseil de l'Union européenne en juin 2022, puis par le Parlement européen en septembre 2022. Dès lors, les instances européennes ont entamé une phase de « trilogue » afin d'arriver à court terme à une version homogène du règlement.

Les différents acteurs des pays riverains du Bassin du Congo ont été à ce jour peu impliqués dans les réflexions préliminaires ayant conduit à la rédaction de cette proposition de règlement. Dans ces circonstances, ce rapport propose à la fois une analyse rapide des principaux enjeux que soulève la proposition de règlement pour ces pays, et des perspectives d'action pour en influencer le contenu avant son entrée en vigueur.

Enjeux généraux du règlement pour l'Afrique centrale

Ce règlement vise à réduire la contribution de l'UE à la déforestation et à la dégradation forestière à l'échelle mondiale. Pour atteindre cet objectif, la démarche choisie consiste à prendre un ensemble de mesures visant à minimiser le risque que des produits provenant de chaînes d'approvisionnement associées à la déforestation soient mis sur le marché de l'UE. Parmi les produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts tropicales par le règlement, quatre produits concernent plus particulièrement les pays d'Afrique centrale : le cacao, le bois, l'huile de palme et le caoutchouc naturel. Ces produits seront alors soumis à une procédure de diligence raisonnée obligatoire, dont le niveau d'exigence dépend d'une évaluation préalable des risques de déforestation dans les pays ou les régions productrices.

Le règlement est comparable dans son fonctionnement au Règlement bois de l'Union européenne (RBUE), qui oblige les opérateurs qui mettent du bois sur le marché européen à remplir des obligations de diligence raisonnée vérifiées par les autorités compétentes des états membres. Le présent règlement a une ambition plus grande en exigeant des opérateurs et des intermédiaires d'assurer la légalité ainsi que la durabilité des produits importés. Il risque donc d'être encore plus difficile à mettre en œuvre.

La proposition de règlement soulève plusieurs points de débat. Un de ces points est celui de la date butoir qui est retenue comme seuil de constat de la déforestation. Seules les commodités produites sur des espaces déboisés ou dégradés après cette date butoir seront concernés par ce règlement. La date retenue par l'UE est celle du 31 décembre 2020. Elle permet, d'une part, de laisser du temps aux firmes de s'adapter à ces nouvelles exigences. Mais, d'autre part, elle offre un avantage comparatif aux pays, comme en Afrique de l'ouest, ayant fortement déboisé durant les dernières décennies et

dont les rythmes de déforestation sont faibles aujourd’hui. Les pays riverains de bassin du Congo présentent un profil inverse, avec une probabilité élevée d’être classés dans les zones à haut risque de déforestation, avec des exigences poussées de diligence raisonnée.

Un autre élément de débat tient au système de classement (« benchmarking ») des pays en trois catégories de risque de déforestation, dont dépendra le type de diligence raisonnée imposée par pays : léger quand le pays présente un risque faible et renforcé lorsque le risque est considéré comme standard et élevé. Six critères généraux sont proposés dans le règlement pour estimer le risque pays, que nous avons cherché à documenter pour les cinq pays forestiers d’Afrique centrale. Sur la base des indicateurs que nous avons retenus – et qui devraient être discutés et largement complétés – pour ces six critères, il est vraisemblable que le Cameroun et la RDC se caractérisent par un haut profil de risque tandis que le Gabon, la RCA et le Congo présentent, au mieux, un risque standard de déforestation. Ces cinq pays seraient donc soumis à une diligence raisonnée renforcée.

Des efforts ont pourtant été faits depuis une quinzaine d’années par les Etats d’Afrique centrale pour réduire les risques d’illégalité liée à la production et à la commercialisation du bois, dans le cadre des APV. Ces efforts doivent être renforcés et étendus aux autres produits agricoles pour améliorer la gouvernance de ces filières et espérer sortir à terme de la catégorie de risque haut ou moyen de déforestation. Les moyens d’accompagnement de l’UE pour faciliter cette transition mériteraient d’être clarifiés.

Il est toutefois possible que certains espaces à l’intérieur des territoires nationaux soient classés dans une catégorie différente de risque que celle du pays, ce qui pourrait ouvrir la voie à des contraintes différenciées de diligence raisonnée, plus légères par exemple pour des paysages déjà engagés dans une démarche de durabilité.

Un dernier élément important de débat tient à la place potentiellement accordée aux initiatives de certification de la durabilité pour évaluer et atténuer le risque de déforestation induite par la production agricole ou forestière. Comme dans le cadre du RBUE, la certification n’offre pas d’« allée verte » pour les produits exportés vers l’UE selon le règlement. Mais, quoique perfectibles, les démarches de certification sont fonctionnelles en Afrique centrale pour le bois, l’huile de palme ou le cacao, même si elles ne touchent qu’un nombre restreint de producteurs ou d’espaces. L’extension de ces approches mériterait d’être étudiée, surtout si leurs interactions avec la régulation publique sont pensées et organisées pour aller vers une gouvernance hybride des filières d’exportation vers l’UE.

La question cruciale de la définition des forêts

Les définitions retenues dans le règlement pour désigner les forêts, les autres types d’écosystèmes et leur évolution auront une influence majeure sur son application et ses conséquences sur les milieux naturels.

Trois actions sont proposées pour réviser ces définitions :

1. Revoir la définition des forêts en l’adaptant aux zones écologiques présentes en Afrique centrale. En attendant que des avancées soient faites sur cette nouvelle définition et que des accords soient trouvés sur son utilisation, nous proposons de prendre en compte la définition adoptée par chaque pays, en imposant le respect de la définition de la CCNUCC : taux de couvert minimum entre 10 et 30%, superficie minimale de 0,5 à 1 ha, hauteur minimale de 2 à 5 m. Cela permettrait aux pays qui ont besoin d’avoir accès à davantage de terres agricoles de ne pas s’interdire l’accès au marché européen.

2. Considérer que la transformation d'une forêt naturelle en « forêt de plantation » ou en « forêt plantée » au sens du règlement européen est une dégradation.
3. Adopter dans un premier temps une définition générale de la dégradation forestière proposée par les députés européens (« *changements au sein d'une forêt qui affectent négativement la composition, la structure ou la fonction des espèces et réduisent la capacité de la forêt à soutenir la biodiversité ou à fournir des services écosystémiques, qu'ils soient d'origine humaine ou non* ») mais y ajouter une alerte : le fait que dans certaines conditions, face au dépérissement de la forêt, il est possible de modifier la composition floristique initiale et d'introduire des espèces plus adaptées et plus résistantes : une « forêt plantée » remplaçant la forêt existante ne devrait alors pas être considérée comme une dégradation.

Quelles compatibilités entre le règlement européen et les programmes de gestion de l'espace forestier en Afrique centrale ?

Les pays riverains du Bassin du Congo sont engagés dans plusieurs processus majeurs de gestion de l'espace forestier qui, à terme, vont rentrer en interaction avec ce nouveau règlement européen.

Tout d'abord, la plupart des pays d'Afrique centrale ont négocié depuis quinze ans des APV dans le cadre du Plan d'Action FLEGT. Le règlement va nécessiter d'aller au-delà de la simple conformité à la légalité en se fixant un objectif d'absence de déforestation (même légale) induite par les produits exportés vers l'Europe. On peut s'interroger sur le lien entre cette nouvelle exigence de « zéro déforestation » et le principe de durabilité qui a longtemps guidé les appuis de l'UE en Afrique centrale, et qui ne sont pas pleinement équivalentes. Par ailleurs, l'expérience des APV montre que la mise en œuvre de tels accords prend beaucoup de temps, même quand il s'agit de n'appliquer que la légalité nationale. Or, le règlement européen va au-delà de ce que prévoient les APV en se fixant comme objectif l'absence de déforestation brute, c'est-à-dire en refusant la déforestation compatible avec l'application des réglementations nationales. Il existe donc un risque significatif de frein aux discussions entre l'UE et les pays producteurs. Cependant, le règlement européen prévoit l'option d'être appliqué à des échelles inférieures aux territoires nationaux, ce qui permettrait une mise en œuvre progressive et adaptée aux espaces concernés.

Ensuite, de nombreux programmes sont actifs pour lutter contre le changement climatique, et ils paraissent globalement compatibles avec l'ambition du règlement. Les processus d'aménagement du territoire devraient bénéficier des soutiens prévus à la mise en œuvre du règlement. Les pays d'Afrique centrale pourraient avoir intérêt à défendre l'élaboration de feuilles de route nationales, voire territoriales, qui seraient l'occasion de définir des trajectoires intégrées de développement territorial, et d'organiser l'articulation des différents outils et financements disponibles.

L'aménagement du territoire doit tenir compte des risques de concurrence entre dynamiques de conservation à venir avec l'objectif 30x30 et les ambitions de développement des pays, que le règlement ne contraint qu'en partie puisqu'il permet notamment la transformation des agro-forêts en plantations. Ces enjeux méritent d'être considérés dans la définition des territoires qui seront pris en compte pour la validation de cet objectif d'extension des aires protégées.

Enfin, la quasi absence de référence à la restauration forestière dans le règlement dénote le choix de retenir le concept de déforestation brute et non celui de déforestation nette. C'est un point important de discussion pour les pays d'Afrique centrale.

Quelles compatibilités entre le règlement européen et les filières actives en Afrique centrale ?

Les pays d'Afrique centrale sont principalement concernés par quatre des commodités visées par le règlement : le bois, le cacao, l'huile de palme et l'hévéa.

Le bois d'œuvre est déjà soumis aux actions engagées dans le cadre des APV, sans que celles-ci aient pleinement abouti. L'imposition de nouvelles obligations en termes de zéro déforestation par le règlement européen accroît pour l'Afrique centrale la tentation d'orienter ses transactions commerciales vers les pays asiatiques, qui sont globalement moins exigeants. Une option consisterait à relancer les dynamiques de gestion forestière durable existantes, voire à les renforcer comme le prévoit le Gabon en promouvant le FSC, puisque les certifications de durabilité sont présentées comme des outils complémentaires à l'application du règlement.

Il existe une demande européenne croissante pour du cacao non déforestant. Ce marché potentiel peut être une opportunité pour le cacao d'Afrique centrale, notamment dans le cadre de la certification qui intègre cette exigence. Au-delà, le règlement peut aussi offrir une opportunité de faire valoir des terroirs spécifiques de production cacaoyère via des dispositifs de type « indication géographique » (IG). Les IG s'appuieraient sur des cahiers des charges combinant traçabilité à la parcelle, telle qu'exigée par le règlement, et valorisation d'un cacao agroforestier, qui est largement présent en Afrique centrale.

L'huile de palme est également une culture en forte progression et largement plébiscitée dans les politiques agricoles de la sous-région. Le règlement européen pose des limites réelles au développement des plantations en interdisant la déforestation, avec le risque que les pays producteurs ne se détournent en direction de marchés moins contraignants. Une option serait de soutenir le développement d'une huile de palme durable pour le marché européen en permettant à la filière, et aux petits producteurs largement majoritaires, de relever les défis liés à la production et à la transformation. Le soutien à une production de qualité en direction des marchés locaux, certes encore peu sensibles à ces enjeux, serait également pertinent à explorer, que ce soit pour l'huile de palme et le bois qui sont déjà fortement orientés vers les débouchés intérieurs.

Enfin, la production d'hévéa est également contrainte par l'interdiction de déforestation. Il est probable que les plantations agro-industrielles d'hévéa se développeront de manière non-durable en Afrique centrale en direction de marchés moins contraignants. Toutefois, le règlement peut constituer une opportunité pour faire évoluer les filières vers des standards de durabilité ou des démarches de gestion du risque de déforestation à l'échelle des bassins de production.

Sur un plan macroéconomique, à des degrés divers pour les quatre filières concernées, deux facteurs majeurs risquent de réduire la portée du règlement en Afrique centrale. D'une part, l'augmentation de la production agricole constitue un pilier majeur des stratégies de développement économique à moyen et long terme, et celle-ci repose encore largement sur des modèles extensifs. D'autre part, une partie substantielle, voire majoritaire, de la production de ces quatre commodités est tournée vers les marchés domestiques/régionaux et/ou vers les marchés asiatiques, qui sont tous en croissance forte. L'efficacité du règlement européen à lutter contre la déforestation au moins en Afrique centrale dépend aussi de la prise en compte de ces trois tendances, ce qui requiert un processus réel de concertation avec les acteurs concernés dans les pays producteurs.

Executive summary - Issues regarding the European regulation against imported deforestation for Central African countries

After more than a decade of reports on deforestation and forest conversion, NGO campaigns, multilateral discussions, and multiple EU commitments to combat deforestation, the European Commission published in July 2019 the Communication "Stepping up action to protect and restore the world's forests". This communication is inspired by the design and implementation of the FLEGT Action Plan, which most countries in the Congo Basin are familiar with. Several studies and a public consultation on imported deforestation followed this communication before the European Commission published a proposal for a regulation on prohibiting commodities associated with deforestation and forest degradation on the European market in November 2021. Amended versions of this regulation were then proposed by the Council of the European Union in June 2022 and by the European Parliament in September 2022. Since then, the European authorities have begun a "trialogue" phase in order to arrive at a homogeneous version of the regulation in the short term.

To date, the various stakeholders in the countries in the Congo Basin have had little involvement in the preliminary discussions that led to the drafting of this proposed regulation. In these circumstances, this report proposes both a rapid analysis of the main issues raised by the proposed regulation for these countries, and prospects for action to influence its content before it comes into force.

General issues of the regulation for Central Africa

This regulation aims to reduce the EU's contribution to global deforestation and forest degradation. To achieve this objective, the approach chosen is to take a set of measures to minimise the risk that products from supply chains associated with deforestation are placed on the EU market. Among the products associated with deforestation and degradation of tropical forests by the regulation, four products are particularly relevant to Central African countries: cocoa, timber, palm oil and natural rubber. These products will be subject to a mandatory due diligence procedure, the level of which depends on a prior assessment of the risks of deforestation in the producing countries or regions.

The regulation is comparable in its operation to the European Union Timber Regulation (EUTR), which obliges operators who place timber on the European market to fulfil due diligence obligations verified by the competent authorities of the Member States. This regulation is more ambitious in requiring operators and intermediaries to ensure the legality and sustainability of imported products. It may therefore be even more difficult to implement.

The proposed regulation raises several issues for debate. One of these points is the cut-off date for deforestation. Only commodities produced on deforested or degraded areas after this cut-off date will be affected by this regulation. The date chosen by the EU is 31 December 2020. On the one hand, this gives companies time to adapt to the new requirements. But, on the other hand, it offers a comparative advantage to countries, such as in West Africa, which have deforested heavily in recent decades and whose deforestation rates are low today. The countries of the Congo Basin have the opposite profile, with a high probability of being classified as high risk for deforestation, with heavy due diligence requirements.

Another element of debate is the system of benchmarking countries into three categories of deforestation risk, on which the type of due diligence imposed per country will depend: light when the country presents a low risk and heavy when the risk is considered standard and high. Six general criteria are proposed for estimating country risk, which we sought to document for the five Central African forest countries. On the basis of our indicators - which should be discussed and largely completed - for these six criteria, it is likely that Cameroon and DRC are characterised by a high-risk profile while Gabon, CAR and Congo present, at best, a standard risk of deforestation. These five countries would therefore be subject to enhanced due diligence.

However, efforts have been made over the past 15 years by Central African states to reduce the risks of illegality in timber production and trade, within the framework of VPAs. These efforts must be strengthened and extended to other agricultural products in order to improve the governance of these sectors and hope to eventually move out of the high or medium deforestation risk category. The EU support measures to facilitate this transition should be clarified.

However, it is possible that certain areas within national territories could be classified in a different risk category from that of the country, which could pave the way for differentiated constraints on reasoned diligence, lighter for example for landscapes already committed to a sustainability approach.

A final important element of debate is the potential role of sustainability certification initiatives in assessing and mitigating the risk of deforestation from agricultural or forestry production. As with the EUTR, certification does not offer a 'green lane' for products exported to the EU under the regulation. However, although there is room for improvement, certification approaches are functional in Central Africa for timber, palm oil and cocoa, even if they only affect a limited number of producers or areas. The extension of these approaches deserves to be studied, especially if their interactions with public regulation are thought out and organised in order to move towards a hybrid governance of export sectors to the EU.

The crucial issue of defining forests

The definitions used in the regulation to refer to forests, other ecosystem types and their evolution will have a major influence on its application and its consequences on the natural environment.

Three actions are proposed to revise these definitions:

1. Review the definition of forests by adapting it to the ecological zones present in Central Africa. While waiting for progress to be made on this new definition and for agreements to be reached on its use, we propose to take into account the definition adopted by each country, by imposing compliance with the UNFCCC definition: minimum cover rate between 10 and 30%, minimum area of 0.5 to 1 ha, minimum height of 2 to 5 m. This would allow countries that need access to more agricultural land to avoid denying themselves access to the European market.
2. Consider the transformation of natural forest into "plantation forest" or "planted forest" in the sense of the EU regulation as degradation.
3. Adopt as a first step a general definition of forest degradation proposed by the EU Parliament ("changes within a forest that adversely affect species composition, structure or function and reduce the capacity of the forest to support biodiversity or provide ecosystem services, whether or not of human origin") but add a warning: the fact that under certain conditions, in the face of forest

dieback, it is possible to modify the initial floristic composition and introduce more adapted and resistant species: a "planted forest" replacing the existing forest should then not be considered as degradation.

What are the compatibilities between the European regulation and forestry management programmes in Central Africa?

The countries of Central Africa are engaged in several major forest management processes that will eventually interact with this new European regulation.

First of all, most countries have been negotiating VPAs for the past fifteen years in the framework of the FLEGT Action Plan. The regulation will require going beyond simple compliance with legality by setting an objective of no deforestation (even legal) induced by products exported to Europe. One may wonder about the link between this new 'zero deforestation' requirement and the sustainability principle that has long guided EU support in Central Africa, which are not fully equivalent. Furthermore, the experience of VPAs shows that the implementation of such agreements takes a long time, even when only national legality is applied. However, the European regulation goes beyond what is provided for in VPAs by setting the objective of no gross deforestation, i.e. by refusing deforestation that is compatible with the application of national regulations. There is therefore a significant risk of holding up discussions between the EU and producer countries. However, the European regulation provides for the option of being applied at scales smaller than national territories, which would allow for a progressive implementation adapted to the territories concerned.

Secondly, many programmes are active in the fight against climate change, and they appear to be broadly compatible with the ambition of the regulation. Spatial planning processes should benefit from the support provided for the implementation of the regulation. It would be in the interest of the Central African countries to defend the development of national or even territorial roadmaps, which would be an opportunity to define integrated territorial development trajectories and to organise the articulation of the various tools and funding available.

Land-use planning must take into account the risks of competition between future conservation dynamics with the 30x30 objective and the development ambitions of countries, which the regulation only partially constrains since it allows the transformation of agroforests into plantations. These issues deserve to be considered in the definition of the territories that will be taken into account for the validation of this objective of extending protected areas.

Finally, the near absence of any reference to forest restoration in the regulation indicates the choice to retain the concept of gross deforestation and not that of net deforestation. This is an important point of discussion for Central African countries.

What are the compatibilities between the European regulation and the commodity chains in Central Africa?

Central African countries are mainly concerned by four of the commodities covered by the regulation: timber, cocoa, palm oil and rubber.

Timber is already subject to actions under the VPAs, although these have not been fully successful. The imposition of new obligations in terms of zero deforestation by the EU regulation increases the temptation for Central Africa to direct its trade to Asian countries, which are generally less demanding. One option would be to revive existing sustainable forest management dynamics, or even to strengthen them, as Gabon plans to do by promoting the FSC, since sustainability certifications are presented as complementary tools to the application of the regulation.

There is a growing European demand for non-deforesting cocoa. This potential market can be an opportunity for Central African cocoa, especially in the context of certification that incorporates this requirement. Beyond this, the regulation may also provide an opportunity to promote specific cocoa production areas through "geographical indication" (GI) type schemes. GIs would be based on specifications combining traceability to the plot, as required by the regulation, and the promotion of agroforestry cocoa, which is widely present in Central Africa.

Palm oil is also a fast-growing crop that is widely supported by agricultural policies. The European regulation places real limits on the development of plantations by prohibiting deforestation, with the risk that producing countries will turn away in the direction of less restrictive markets. One option would be to support the development of sustainable palm oil for the European market by enabling the sector, and the small-scale producers who are in the majority, to meet the challenges of production and processing. Support for quality production for local markets, which are admittedly not yet very sensitive to these issues, would also be relevant to explore, whether for palm oil or wood, which are already strongly oriented towards domestic markets.

Finally, rubber production is also constrained by the deforestation ban. It is likely that agro-industrial rubber plantations will develop unsustainably in Central Africa towards less constrained markets. However, the regulation may provide an opportunity to move the industry towards sustainability standards or deforestation risk management approaches at the scale of the production basin.

On a macroeconomic level, to varying extents for the four commodity chains, two major factors risk reducing the scope of the regulation in Central Africa. On the one hand, increasing agricultural production is a major pillar of medium- and long-term economic development strategies, and this is still largely based on extensive models. On the other hand, a substantial part, if not the majority, of the production of these four commodities is directed towards domestic/regional markets and/or towards Asian markets, all of which are growing strongly. The effectiveness of the European regulation in combating deforestation, at least in Central Africa, also depends on taking these three trends into account, which requires a real process of consultation with the actors concerned in the producing countries.

Table des matières

Résumé exécutif - Enjeux autour du règlement européen de lutte contre la déforestation importée pour les pays d’Afrique centrale	2
Executive summary - Issues regarding the European regulation against imported deforestation for Central African countries.....	6
1. Introduction.....	18
2. Genèse du règlement européen	19
3. Enjeux généraux du règlement pour l’Afrique centrale.....	24
3.1. Objectif général et approche adoptée de mise en œuvre	24
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	24
3.2. Les produits retenus.....	24
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	25
3.3. La date butoir pour constater la déforestation.....	25
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	26
3.4. Le système de classement des pays (« Benchmarking »).....	26
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	26
3.5. L’obligation d’une diligence raisonnée.....	29
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	30
3.6. Rôle possible de la certification privée	30
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	31
4. La question centrale de la définition de la forêt	32
4.1. Conséquences et enjeux de la définition actuelle du mot « forêt » pour les pays d'Afrique centrale.....	32
4.2. Conséquences et enjeux de la définition actuelle des mots « forêt », « dégradation » et « déforestation » pour les pays riverains du Bassin du Congo	35
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	37
5. Analyse de la compatibilité entre le règlement européen et certains programmes de gestion de l’espace forestier dans les pays riverains du Bassin du Congo	38
5.1. Gouvernance forestière (bois d’œuvre) : FLEGT et APV	38
Etat des lieux	38

Ce que prévoit le règlement européen	38
Compatibilités, incompatibilités et questions	39
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	39
5.2. Lutte contre le changement climatique et séquestration carbone : REDD+ et fonds multi-bailleurs CAFI	40
Etat des lieux	40
Ce que prévoit le règlement européen	40
Compatibilités, incompatibilités et questions	40
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	42
5.3. Aménagement du territoire	42
Etat des lieux	42
Ce que prévoit le règlement européen	42
Compatibilités, incompatibilités et questions	43
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	43
5.4. Protection de la biodiversité	43
Etat des lieux	43
Ce que prévoit le règlement européen	43
Compatibilités, incompatibilités et questions	43
Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo.....	44
5.5. Restauration des paysages forestiers.....	44
Etat des lieux	44
Ce que prévoit le règlement européen	44
Compatibilités, incompatibilités et questions.....	44
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	45
6. Analyse de la compatibilité entre le règlement européen et les filières bois, cacao, huile de palme et hévéa.....	46
6.1. Le bois.....	46
Etat des lieux	46
Compatibilités, incompatibilités et questions.....	47
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	47
6.2. Le cacao	48
Etat des lieux	48
Ce que prévoit le règlement.....	49
Compatibilités, incompatibilités et questions.....	49
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	50

6.3. Le palmier à huile	50
Etat des lieux	50
Ce que prévoit le règlement.....	51
Compatibilités, incompatibilités et questions.....	52
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	52
6.4. L'hévéa	53
Etat des lieux	53
Ce que prévoit le règlement.....	54
Compatibilités, incompatibilités et questions.....	54
Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo	54
 Bibliographie.....	 56
 Annexe 1 - Système de classement des pays exportateurs : quel classement vraisemblable pour les pays riverains du Bassin du Congo ?	 60
Méthodes d'évaluation	60
1. Taux de déforestation	60
2. Taux d'expansion des terres de culture des produits, niveaux de production et tendances historiques.....	61
2.1. Cacao	61
2.2. Huile de palme.....	64
2.3. Caoutchouc naturel	67
2.4. Bois d'œuvre.....	69
2.5. Synthèse des critères 2 et 3.....	76
3. Niveaux et mise en œuvre des CDN.....	76
4. Accords internationaux conclus et mis en œuvre	78
4.1. Mise en œuvre du FLEGT, le cas des APV.....	78
4.2. Agenda 2030.....	79
4.3. REDD+	80
4.4. Synthèse du critère 5.....	82
5. Etat de la réglementation nationale.....	82
6.5. Etat des réglementations forestières.....	82
6.6. Le développement des approches juridictionnelles.....	83
6.7. Mise à disposition de données forestières actualisées et pertinentes	83
6.8. Existence et application des lois protégeant les droits des peuples autochtones et des communautés locales.....	84

6.9. Synthèse du critère 6.....	85
6. Bilan du classement des pays.....	85
 Annexe 2 – Définitions du règlement européen portant sur la forêt, la déforestation et la dégradation	 87
Déforestation	87
Forêt.....	88
Plantation agricole.....	89
Forêt de plantation.....	89
Forêt plantée.....	90
Dégradation.....	90
Opérations de récolte durable	92
« Sans déforestation » ou « Zéro déforestation ».....	92
 Annexe 3 – Article 5 de l’Accord de Paris sur le Climat, 2015.....	 94

Liste des tableaux

Tableau 1 – Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur les produits déforestants ..	24
Tableau 2 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur la date butoir.....	25
Tableau 3 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur les critères d'évaluation du risque-pays	26
Tableau 4 - Synthèse du classement des pays en fonction des six critères retenus par les propositions de règlement de la Commission, du Conseil et du Parlement européen	27
Tableau 5 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur la mise en œuvre de la diligence raisonnée	29
Tableau 6 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur la place de la certification ..	30
Tableau 7 - Superficie (en milliers d'ha) des forêts (au sens de la définition de la FAO) présentes dans les 6 pays d'Afrique centrale).....	32
Tableau 8 - Définition des forêts dans les pays étudiés.....	35
Tableau 9 - Superficie (en milliers d'ha) couverte en 2020 par les forêts de plantation et les forêts plantées.....	37
Tableau 10 - Production et exportation de bois (en m ³ d'Equivalent bois rond) dans le bassin du Congo en 2018.....	46
Tableau 11 – Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « bois »	47
Tableau 12 - Production et exportation de cacao produit (en t) dans le bassin du Congo en 2020.....	48
Tableau 13 - Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « cacao »	50
Tableau 14 - Production et exportation d'huile et noix de palme brute et raffinée produite (en t) dans les pays riverains du bassin du Congo en 2020.	51
Tableau 15 - Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « huile de palme » ..	52
Tableau 16 - Production et exportation de caoutchouc naturel et de ses dérivés (en t) produits dans les pays riverains du bassin du Congo en 2020	53
Tableau 17 - Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « hévéa ».....	54
Tableau 18 - Superficie forestière (en milliers d'hectares) et leur évolution depuis 1990.....	61
Tableau 19 - Classement des pays en fonction du taux de déforestation	61
Tableau 20 - Classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres et des niveaux et tendances historiques de production de cacao	64
Tableau 21 - Classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres et des niveaux et tendances historiques de production d'huile de palme	67
Tableau 22 - Classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres et des niveaux et tendances historiques de production du caoutchouc naturel	69
Tableau 23 - Evolution des volumes de prélèvement en grumes et sciages (m3) entre 1990 et 2020 pour les pays de la région.....	70
Tableau 24 - Classement des pays en fonction du niveau et des tendances historiques de production de bois, et de l'évolution des surfaces certifiées	75
Tableau 25 - Synthèse du classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres de culture et des niveaux et tendances historiques de production pour les quatre commodités	76
Tableau 26 - Les niveaux de CDN révisées des pays riverains du bassin du Congo	77
Tableau 27 - Synthèse du classement des pays relatif à la mise en œuvre des CDN.....	77
Tableau 28 - Classement des pays relatif à la mise en œuvre des APV	79
Tableau 29 - Classement des pays relatif à l'atteinte et la mise en œuvre de l'ODD 15 en 2022	80
Tableau 30 - Classement des pays relatif à la mise en œuvre du processus REDD+.....	82
Tableau 31 - Classement des pays relatif au respect des réglementations forestières.....	83

Tableau 32 - Classement des pays relatif à la mise en œuvre d’approches juridictionnelles.....	83
Tableau 33 - Classement des pays relatif à la mise à disposition des données forestières.....	84
Tableau 34 - Classement des pays relatif au respect des droits des communautés locales et des peuples autochtones	84
Tableau 35 - Synthèse du classement des pays relatif au respect de la réglementation nationale	85
Tableau 36 - Synthèse du classement des pays en fonction des six critères retenus par les propositions de règlement de la Commission, du Conseil et du Parlement européen	85

Liste des figures

Figure 1 - Most important crop commodities and countries of origin for deforestation embodied in crop imports into the EU27, on 1990-2008.....	19
Figure 2 - Principaux types de forêts rencontrés en Afrique centrale et leurs caractéristiques structurelles, d'après la classification de Yangambi (1956)	33
Figure 3 - Illustration du changement de structure d'une forêt dense humide due à la dégradation, et confusion avec différents types de forêts.....	34
Figure 4 - Proposition de modification de la définition des forêts et de quantification du caractère dégradé de ces différents types.	34
Figure 5 - Evolution du volume de fèves de cacao (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020	62
Figure 6 - Evolution des superficies de cacao (ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020	63
Figure 7 - Evolution des rendements de cacao (kg/ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	63
Figure 8 - Evolution du volume d'huile de palme produit (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020	65
Figure 9 - Evolution du volume d'huile et de noix de palme produit (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	65
Figure 10 - Evolution des superficies d'huile et de noix de palme (ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	66
Figure 11 - Evolution des rendements d'huile et de noix de palme (kg/ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	66
Figure 12 - Evolution du volume de caoutchouc naturel (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020..	68
Figure 13 - Evolution des superficies de caoutchouc naturel (ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	68
Figure 14 - Evolution des rendements de caoutchouc naturel (kg/ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	69
Figure 15 - Evolution des prélèvements de grumes et de sciages en Afrique centrale (en m ³)	70
Figure 16 – Importance des marchés domestiques informels des sciages en Afrique centrale	71
Figure 17 - Evolution du volume de bois (m ³) prélevé au Cameroun entre 1990 et 2020	71
Figure 18 - Evolution du volume de bois (m ³) prélevé au Congo entre 1990 et 2020	72
Figure 19 - Evolution du volume de bois (m ³) prélevé au Gabon entre 1990 et 2020	72
Figure 20 - Evolution du volume de bois (m ³) prélevé en RCA entre 1990 et 2020	73
Figure 21 - Evolution du volume de bois (m ³) prélevé en RDC entre 1990 et 2020	73
Figure 22 - Evolution du volume de grumes (m ³) prélevé en Afrique centrale entre 1990 et 2020	74
Figure 23 - Evolution du volume de sciages (m ³) prélevé en Afrique centrale entre 1990 et 2020.....	74
Figure 24 - Evolution des surfaces certifiées pour la durabilité et la légalité en Afrique centrale	75

Liste des acronymes

AB	Agriculture Biologique
AFI	Accountability Framework Initiative
AFR100	African Forest Landscape Restoration Initiative
AGANOR	Agence Gabonaise de Normalisation
APOI	Initiative Africaine pour l’Huile de Palme
APV	Accord de Partenariat Volontaire (du plan d'action FLEGT)
CAFI	Central African Forest Initiative
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDN	Contribution Déterminée au niveau National
CE	Commission Européenne
CEAAC	Communauté Economique des Etats d’Afrique Centrale
CL	Communauté locale
COMIFAC	Commission des forêts d’Afrique centrale
DR	Diligence raisonnée
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FLEGT	Forest law enforcement, governance and Trade (Plan d'action)
FRA	Forest Resources Assessment
FSC	Forest Stewardship Council
GPSNR	Global Partnership for Sustainable Natural Rubber
HCS	High Carbon Stock
HCV	High Conservation Value
IDH	Sustainable trade initiative
MRV	Monitoring, Reporting and Verification
ODD	Objectif de Développement Durable
PA	Peuple autochtone
PAFC	Pan-African Forest Certification
PEFC	Program for the Endorsement of Forest Certification
PRE	Programme de Réduction d’Emission
RBUE	Règlement Bois de l’Union Européenne
RCA	République de Centrafrique
RDC	République démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation
RSPO	Roundtable on Sustainable Palm Oil
SVL	Système de vérification de la légalité
TFA	Tropical Forest Alliance
UE	Union européenne

1. Introduction

Après plus d'une décennie de discussions, de rapports et de concertations, la Commission européenne a publié en novembre 2021 une proposition de règlement concernant la mise à disposition sur le marché de l'Union Européenne (UE) de certains produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts. Cette proposition vise à réduire la déforestation et la dégradation forestière liées à la consommation de biens agricoles et forestiers dans les pays membres de l'UE, quelles que soient leurs origines géographiques (y compris au sein de l'UE). Un accent particulier est toutefois implicitement mis sur les produits tropicaux qui sont aujourd'hui les principaux moteurs de la déforestation à l'échelle mondiale.

Malgré le temps consacré à l'établissement de la stratégie de l'UE pour lutter contre la déforestation importée, les pays fournisseurs de matières premières ont été très peu impliqués dans les réflexions préliminaires ayant conduit à la rédaction de cette proposition de règlement. C'est notamment le cas des pays riverains du Bassin du Congo, qui hébergent pourtant le deuxième massif continu de forêts tropicales au monde. Ce rapport propose une analyse rapide des principaux enjeux que soulève la proposition actuelle de règlement pour ces pays. Il reste plusieurs mois de tractations entre les instances européennes, mais aussi avec les pays partenaires, avant de parvenir à une version finale du règlement. Au-delà du seul diagnostic des enjeux pour l'Afrique centrale, ce rapport esquisse aussi plusieurs perspectives d'action ou d'implication pour les différents acteurs présents dans les pays riverains du Bassin du Congo, afin que ce nouveau règlement soit mieux adapté pour soutenir des stratégies de développement durable et des partenariats avec ces pays.

Ce rapport est organisé en cinq parties pour mettre en exergue les principaux enjeux de cette proposition de règlement pour les pays riverains du Bassin du Congo. Il analyse les effets du règlement sur la préservation des espaces forestiers, les exploitants et les producteurs des commodités concernées, dans un contexte de développement fortement basé sur l'agriculture. La première partie rappelle les étapes suivies dans l'UE depuis dix ans pour parvenir à cette proposition de règlement, ainsi que l'évolution des préoccupations et des approches qui ont été mobilisées. La deuxième partie introduit les principales dispositions du règlement avec un accent sur les arguments qui interpellent particulièrement les pays riverains du Bassin du Congo. La troisième partie analyse les acceptations utilisées par le règlement pour définir les écosystèmes et leurs états puisque ces termes auront un impact crucial sur son application et sur ses conséquences. La quatrième partie étudie les interactions possibles entre le règlement et les grands programmes en cours de gestion durable des espaces forestiers en Afrique centrale. Enfin, le rapport étudie les conséquences potentielles du règlement sur le fonctionnement des principales filières ciblées par la lutte contre la déforestation importée.

2. Genèse du règlement européen

La proposition de règlement européen de lutte contre la déforestation importée est le produit d'une série de rapports rédigés pour la Commission européenne ou de déclarations internationales depuis une dizaine d'années afin d'éclairer l'élaboration de sa politique. Nous retraçons dans cette section les principaux documents qui ont contribué à la conception de ce règlement, en mettant ensuite en exergue les principales implications pour les pays d'Afrique centrale.

- 2013 : Cuypers et al., Analyse de l'impact de la consommation européenne de produits alimentaires et non alimentaires importés et de biens de consommation sur la déforestation. VITO, IIASA et CICERO pour la DG de l'Environnement de la Commission Européenne, EC Technical Report 2013-065

Il s'agit du premier rapport qui fait un bilan complet de l'impact de la consommation européenne sur la déforestation. Il répond à une action spécifique mentionnée dans la communication de la Commission Européenne sur la déforestation en 2008.

Selon ce rapport, sur la période 1990-2008, l'UE27 a importé 36% du total de la déforestation résultant des produits agricoles (y compris l'élevage) qui sont commercialisés à l'échelle internationale. Dans le monde entier, seuls 33% de la déforestation résultant des produits issus des récoltes et seulement 8% de la déforestation résultant des produits issus de l'élevage sont le fruit du commerce international. La plus grande part de la déforestation tropicale est due à la consommation dans les pays producteurs.

L'UE27 est responsable de 10% de la déforestation totale par ses importations de produits agricoles et forestiers. En cumulant les statistiques d'importation sur la période d'étude (1990-2008), quatre types de produit sont très majoritairement responsables de la déforestation due aux consommations européennes : les cultures pour l'alimentation du bétail (44%), les cultures pour la nourriture humaine (25%), les cultures pour les fibres et les carburants (14%), et le bétail (14%).

Le soja (principalement en provenance d'Amérique du sud) et le palmier à huile (surtout venant d'Asie du sud-est) étaient les deux matières premières contribuant le plus à la déforestation induite par la consommation européenne. L'Afrique centrale était très peu concernée par la déforestation due aux consommations européennes puisque seul le cacao du Cameroun est mentionné dans les cultures incriminées (Figure 1), et seulement pour 1% de la contribution totale.

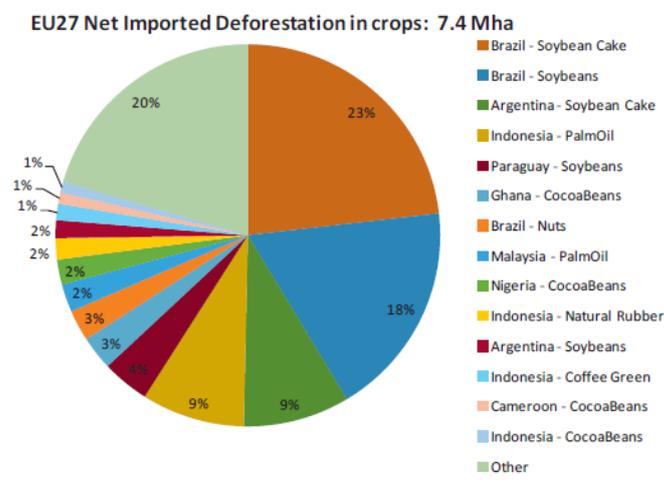


Figure 1 - Most important crop commodities and countries of origin for deforestation embodied in crop imports into the EU27, on 1990-2008

On peut tirer trois leçons de ce rapport pour l'Afrique centrale :

- L'Amérique du sud (surtout le Brésil et l'Argentine) est de loin la principale zone contribuant à la déforestation due aux consommations européennes, notamment avec les cultures de soja et l'élevage bovin.
- **La majeure partie de la déforestation tropicale est due aux consommations dans les pays producteurs.** Le commerce international de ces produits ne contribue qu'à hauteur de 33% pour les cultures et de 8% pour l'élevage à la déforestation tropicale. Une collaboration avec les pays producteurs (et les autres pays importateurs) est absolument nécessaire pour avoir un impact significatif sur les trajectoires de déforestation à l'échelle globale.
- **L'Afrique centrale ne contribuait que très peu à la déforestation due aux consommations européennes,** mais les trajectoires d'« émergence » décidées par les pays riverains du Bassin du Congo ont pu modifier ce faible niveau de contribution sur la dernière décennie.

- 2014 : Déclaration de New York sur les forêts

C'est une déclaration politique non contraignante, qui a été élaborée par les Nations Unies et signée par 27 Etats, 34 compagnies internationales, 16 organisations représentant les peuples indigènes, et 45 organisations de la société civile. Elle contient des recommandations d'action pour ces différents acteurs. Cette déclaration vise la diminution de moitié de la déforestation des forêts naturelles en 2020 et son arrêt en 2030.

Cette déclaration a été endossée par la RDC et par plusieurs compagnies actives directement ou indirectement en Afrique centrale (Cargill, Mondelez, Nestlé, Unilever...).

- 2015 : Déclarations d'Amsterdam

En décembre 2015, deux Déclarations concernant l'huile de palme et la déforestation dans les chaînes de valeur agricoles ont été signées par 6 pays européens (Allemagne, France, Danemark, Grande Bretagne, Pays-Bas, Norvège), mais sans être juridiquement contraignantes. L'objectif de cette coalition était initialement d'arrêter la déforestation tropicale au plus tard en 2020.

Plusieurs autres pays (Belgique, Italie, Espagne) ont rejoint ce Partenariat en 2021. L'objectif est dorénavant de promouvoir des produits durables et sans déforestation sur le marché européen. Ce Partenariat entre gouvernements se réunit régulièrement pour avancer dans l'atteinte de cet objectif, en collaboration avec le secteur privé et les pays producteurs.

Il semble y avoir peu d'interactions entre ce groupe de pays européens leaders en matière de lutte contre la déforestation et les pays producteurs d'Afrique centrale, alors qu'il s'agit d'une enceinte importante de discussions techniques et politiques sur le règlement.

- 2018 : COWI. *Feasibility study on options to step up EU actions against deforestation*. Report (in two parts) for the European Commission, Brussels.

Cette étude vient compléter le rapport de Cuypers et al. (2013) sur l'impact de la consommation européenne sur la déforestation. Elle procède à une analyse quantifiée des avantages et des inconvénients de chacune des options visant à intensifier l'action de l'UE en matière de déforestation et de dégradation des forêts. Au total, 17 actions sont étudiées, dont 3 sur l'offre de produits à risque de déforestation, 12 sur la demande de ces produits, et 2 sur le cadre financier et d'investissement des filières concernées.

- 2019 : Communication de la Commission Européenne pour protéger et restaurer les forêts dans le monde

La Commission Européenne (CE) s'appuie sur les travaux précédemment cités pour prendre une position officielle sur les façons de renforcer la lutte contre la déforestation tropicale et la dégradation forestière. Cinq priorités sont identifiées : (1) encourager la consommation de produits issus de chaînes d'approvisionnement exemptes de déforestation ; (2) travailler en partenariat avec les pays producteurs afin de réduire les pressions exercées sur les forêts ; (3) renforcer la coopération internationale pour mettre un terme à la déforestation et à la dégradation des forêts et encourager la restauration des forêts ; (4) réorienter les financements pour soutenir des pratiques plus durables d'utilisation des terres ; (5) soutenir la disponibilité, la qualité et l'accès aux informations sur les forêts et les chaînes d'approvisionnement.

Trois points nouveaux retiennent l'attention dans cette Communication, au regard des conséquences possibles pour les pays d'Afrique centrale :

1. La consommation de produits issus de chaînes d'approvisionnement exemptes de déforestation dans l'UE devrait être encouragée par des **mesures réglementaires et non réglementaires**. Le Règlement Bois de l'UE (RBUE) est mentionné comme une approche pertinente, notamment dans son recours à des schémas de vérification par une tierce partie pour l'évaluation et l'atténuation du risque d'illégalité.
 2. La **coopération internationale** est mise en exergue à la fois avec les pays producteurs et en lien avec les initiatives internationales de lutte contre la déforestation.
 3. La reforestation au sens large est plébiscitée comme un moyen de lutte contre la diminution du couvert forestier, ce qui pourrait laisser penser que la « **déforestation nette** » serait le critère privilégié.
- 2020: Report with recommendations to the Commission on an EU legal framework to halt and reverse EU-driven global deforestation, par Delara Burkhardt (rapporteuse)

Ce rapport apporte cinq éléments nouveaux au débat sur l'approche et les moyens à mettre en œuvre par l'UE pour lutter contre la déforestation associée à sa consommation de produits agricoles et forestiers :

1. La **certification volontaire** par tierce partie est considérée comme un instrument envisageable pour évaluer et atténuer les risques de déforestation, si elle se plie à des exigences suffisantes en termes de critères de durabilité, de robustesse du processus de certification et d'accréditation, de contrôle indépendant, de possibilités de contrôler la chaîne d'approvisionnement, et de protection des forêts. Toutefois, la certification par une tierce partie ne peut que compléter mais pas remplacer les processus de diligence raisonnée des entreprises.
 2. **Les exigences en matière de diligence raisonnée doivent être proportionnées au niveau de risque** associé aux produits possiblement responsables de la déforestation.
 3. **Un accent particulier doit être mis sur la violation des droits humains** et la protection des droits de l'homme, en particulier les droits fonciers et du travail, avec une attention particulière aux droits des peuples autochtones.
 4. Les produits couverts par le **RBUE** seront intégrés dans le champ d'application du Règlement dans un délai de trois ans à compter de sa date d'entrée en vigueur.
 5. La date seuil proposée pour constater la déforestation est le **1^{er} janvier 2008**.
- 2020 : Consultation publique sur le règlement

La consultation publique ouverte par la CE en 2020 a reçu près de 1,2 million de contributions. Elle a révélé un soutien important pour les options juridiquement contraignantes (diligence raisonnée obligatoire, certification publique obligatoire, etc.) plutôt que pour des mesures incitatives facultatives telles que la certification privée volontaire.

- 2021 : Report EPRS - *European added value assessment of an EU legal framework to halt and reverse EU-driven global deforestation*

Ce rapport approfondit l'analyse réalisée par COWI (2018) en focalisant sur quatre mesures réglementaires axées sur la demande qui pourraient être prises par l'UE pour éliminer la déforestation incorporée dans les importations de produits à risque de déforestation : 1) la **diligence raisonnée obligatoire**, 2) les normes de certification obligatoires, 3) les normes de certification obligatoires avec diligence raisonnée ; et 4) l'étiquetage obligatoire.

Il apparaît que toutes ces options ont le potentiel de réduire la déforestation induite par l'UE. L'option 1 semble avoir la valeur ajoutée la plus élevée, car elle est la plus réalisable, relativement efficace et efficiente. L'obligation de certification est la plus effective d'un point de vue économique, mais elle ne touche qu'une partie de la production d'une filière, ce qui limite l'efficacité de cette approche à réduire significativement la déforestation.

- 2021 : Report *Fitness check on EUTR & FLEGT*

Ce document évalue si le Plan d'Action FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) sont adaptés à leur objectif de mettre fin à l'exploitation illégale des forêts et au commerce qui y est associé. La réponse est non, au moins en partie. Les Accords de Partenariat Volontaire (APV) n'ont pas atteint leur objectif. Si le RBUE a remporté un certain succès, son application a été variable dans l'UE et il n'y a pas eu d'effet significatif sur le volume des importations de bois provenant de sources à haut risque.

Au moins trois leçons sont tirées de la mise en œuvre des APV et du RBUE pour l'élaboration du règlement : la diligence raisonnée peut représenter un coût important pour les petites entreprises ; la traçabilité pourrait être modulée selon le niveau de risque ; **la déforestation « légale » selon les normes des pays producteurs paraît peu compatible avec la volonté de l'UE de réduire la déforestation de manière plus globale.**

- 17 novembre 2021 : publication de la proposition de règlement par la Commission Européenne, qui est accompagnée de trois documents techniques : *“Impact assessment on demand side measures to address deforestation”*, *“Support study for a Fitness Check of the EUTR and FLEGT Regulation”*, et *“Certification and Verification Schemes in the Forest Sector and for Wood-based Products”*

Le contenu de ce texte est présenté dans la section suivante. Cette proposition entérine le principe d'une diligence raisonnée obligatoire, dont les modalités de mise en œuvre vont varier en fonction des caractéristiques des pays producteurs. Le RBUE apparaît comme redondant avec cette nouvelle proposition de règlement et est appelé à disparaître. Par contre, la contrainte de n'exporter que des produits légaux est confirmée et justifie le maintien de la délivrance des licences FLEGT par les pays producteurs.

Cette proposition de règlement est associée à d'autres textes et initiatives négociés en ce moment par la Commission européenne comme la Communication on *Decent Work Worldwide*, la proposition de directive sur une *Corporate Sustainability Due Diligence*, ou la stratégie climatique *Fit for 55*, dans le cadre global du Pacte Vert pour l'Europe.

- 28 juin 2022 : Position du Conseil de l'Union européenne sur la proposition de règlement

Le Conseil adopte une position d'orientation générale sur les produits responsables de la déforestation ou de la dégradation des forêts, qui diverge en plusieurs points de la proposition de règlement élaborée par la Commission, notamment : (1) la nécessité de **mieux prendre en compte la dégradation forestière**, quitte à se donner plus de temps pour affiner les méthodes de son évaluation ; (2) le besoin de **préciser les types de processus de conversion** des écosystèmes naturels ; (3) la **disparition des « opérations d'exploitation forestière durable »** en tant qu'option assimilée à l'absence de déforestation; (4) la possibilité explicite de distinguer **l'origine des produits par région** de production et non pas seulement à l'échelle nationale.

- 13 septembre 2022 : le Parlement européen adopte plusieurs amendements sur la proposition de règlement faite par la Commission, dont plusieurs changements significatifs :
 - Le règlement ne concerne plus uniquement la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts mais aussi les autres types de conversion d'écosystèmes.
 - Il fixe l'interdiction des produits venant de terres déboisées après le 31 décembre 2019.
 - Plusieurs définitions ont évolué : celle de la déforestation inclut désormais les « autres surfaces boisées », et celle de la dégradation a fait disparaître le terme de « forêt primaire ».
 - La liste des produits concernés est élargie et inclue l'hévéa, le maïs, les viandes de bovins, de porcins, d'ovins, de caprins et de volailles, ainsi que le charbon de bois et le papier imprimé.
 - Le respect des droits de l'homme et des droits des peuples autochtones et des communautés locales est systématiquement mentionné comme une des conditions de mise en œuvre du règlement.
 - Le soutien aux petits producteurs est très fréquemment rappelé, par exemple avec la nécessité de leur apporter des conseils, un soutien technique et financier. Il est également demandé aux opérateurs de s'assurer qu'un prix équitable soit payé aux producteurs, et qu'ils s'approprient les outils de géolocalisation.
 - Un observatoire européen est préconisé pour suivre les zones forestières dans le monde entier. Il serait assorti d'une gamme d'outils (dont un système d'alerte) permettant à toutes les parties d'évoluer rapidement vers des chaînes d'approvisionnement « zéro déforestation ».
- 6 décembre 2022 : l'UE produit un communiqué de presse qui explicite l'accord (partiel) entre le Conseil et le Parlement sur certains points importants du règlement, i.e. les produits concernés (et leurs dérivés), la date d'échéance, la géolocalisation, le système de classement des pays en fonction du risque de déforestation, le consentement des communautés.
- Début 2023 : fin du trilogue entre la CE, le Conseil et le Parlement européen pour arriver à une version commune du règlement. C'est un moment important préparer le terrain aux futures coopérations internationales sur ce sujet. Le règlement entrera en vigueur une fois le texte adopté.
- Revues à +2 ans et +5 ans de l'entrée en vigueur

3. Enjeux généraux du règlement pour l’Afrique centrale

3.1. Objectif général et approche adoptée de mise en œuvre

Ce règlement vise à réduire la contribution de l’UE à la déforestation et à la dégradation forestière à l’échelle mondiale. Pour atteindre cet objectif, la démarche choisie consiste à minimiser le risque que des produits provenant de chaînes d’approvisionnement associées à de la déforestation soient mis sur le marché de l’UE. Suite aux rapports techniques publiés en 2021 et à la consultation publique organisée sur ce texte, l’UE a opté pour la mise en place d’un système de diligence raisonnée obligatoire mais avec trois niveaux d’exigence en fonction des contextes de production dans les pays fournisseurs.

La coopération avec les pays producteurs est largement promue dans la future mise en œuvre de ce règlement, quoique cette collaboration soit encore peu détaillée et qu’elle ait été peu effective dans la phase actuelle d’élaboration du texte. Un dialogue particulier sera engagé par l’UE avec les pays classés à haut risque de déforestation, afin de les aider à réduire leur niveau de risque et à adopter des mesures homogènes pour cela.

Ce nouveau cadre juridique de l’UE devra traiter à la fois des risques d’illégalité et de la déforestation due aux matières premières produites dans les pays fournisseurs. En recherchant l’absence de déforestation, de dégradation forestière et de conversion, il est très probable que ce règlement aille au-delà des exigences légales en matière d’usage des terres dans la plupart des pays, qui n’interdisent pas la déforestation au sens large. C’est le cas dans tous les pays forestiers d’Afrique centrale. L’absence de reconnaissance d’une « déforestation légale » fera probablement l’objet de nombreuses discussions entre l’UE et ces pays producteurs.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

Ce nouveau règlement s’inspire de la conception et de la mise en œuvre du Plan d’Action FLEGT (surtout du RBUE) que la plupart des pays riverains du Bassin du Congo connaît bien. La négociation autour des APV est généralement considérée comme un succès, mais sa mise en œuvre s’avère problématique et certains points de blocage demeurent. Cependant, ce règlement a une ambition plus grande à la fois en termes de produits concernés et d’exigences au-delà de la légalité. Il sera donc plus difficile encore à appliquer. Face à ce défi et aux enjeux économiques, il est crucial que les pays riverains du Bassin du Congo s’impliquent dès aujourd’hui dans des formes variées de concertation avec l’UE.

3.2. Les produits retenus

La CE, le Conseil et le Parlement européen proposent des listes plus ou moins différentes des produits agricoles et forestiers générant de la déforestation/dégradation/conversion de terres forestières. Elles sont présentées dans le Tableau 1.

Tableau 1 – Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur les produits déforestants

Commission européenne	Conseil de l’Union européenne	Parlement européen
Viande bovine, huile de palme, soja, bois, cacao et café	Ajout de nouveaux produits dérivés	Produits ajoutés : hévéa, maïs, viandes de porcins, de volailles, d’ovins et de caprins ainsi que le charbon de bois et le papier imprimé

Le 6 décembre 2022, l'UE s'est accordée sur les produits de base suivants : bois, huile de palme, bœuf, café, cacao, soja, et caoutchouc naturel. Plusieurs produits dérivés ont également été pris en compte : meubles, papier imprimé, chocolat et charbon de bois.

Les révisions prévues du règlement dans les années qui suivent sa mise en œuvre pourraient ajouter d'autres produits à cette première liste.

Les pays riverains du Bassin du Congo ne sont pas concernés par plusieurs de ces produits comme le bœuf ou le soja qu'ils ne produisent ou n'exportent pas. Par contre, ils exportent (directement ou indirectement) vers l'Europe une partie plus ou moins importante de leur production de cacao, de bois, d'huile de palme, et de caoutchouc naturel.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

Il peut exister un intérêt pour certains pays riverains du Bassin du Congo de profiter de cet effort de lutte contre la « déforestation exportée » pour y inclure de manière volontaire d'autres produits destinés au marché national et qui contribuent également à la déforestation (maïs, tubercules, plantain, ananas, charbon de bois...). Par exemple, le Cameroun et le Congo ont prévu de développer une agriculture « de seconde génération » ou « climato-intelligente » qui pourrait tenter d'intégrer un volet de réduction de la déforestation. Mais ces filières domestiques sont aujourd'hui très souvent informelles et peu sensibles au risque de déforestation, ce qui nécessiterait des efforts considérables pour les rendre compatibles avec les exigences du règlement européen.

3.3. La date butoir pour constater la déforestation

Là aussi, les trois instances européennes varient marginalement sur la date de référence pour estimer la déforestation/dégradation/conversion (Tableau 2). Seuls les espaces déboisés/dégradés/convertis après cette date butoir seront concernés par le règlement.

Tableau 2 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur la date butoir

Commission européenne	Conseil de l'Union européenne	Parlement européen
31 décembre 2020	31 décembre 2021	31 décembre 2019

La date du 31 décembre 2021 paraît tardive aux yeux de plusieurs acteurs, notamment au regard des dates bien antérieures retenues par les standards privés de durabilité pour constater la déforestation. Selon l'UE, elle permet de minimiser les perturbations des chaînes d'approvisionnement en leur laissant le temps de s'adapter à cette nouvelle réglementation. C'est une contrainte de réalisme qui consacre en fait la déforestation constatée dans de nombreux pays depuis des décennies.

Ces dates tardives ne sont pas nécessairement positives pour l'Afrique centrale, où les taux de déforestation restent historiquement bas. Or, les stratégies de développement de ces pays font de l'agriculture un des piliers de leur « émergence », ce qui ne se fera sans doute pas sans déforestation, et cela après 2022. Les exportateurs de cacao ou de bois des pays riverains du Bassin du Congo subiront alors la contrainte de démontrer l'absence d'impact de leurs cultures sur les forêts alors que leurs homologues ivoiriens par exemple ne feront pas face à une telle exigence puisque la déforestation dans ce pays a eu lieu bien avant 2021. La date du 31 décembre 2021 s'oppose donc au principe du « grand fathering » utilisé pour estimer les efforts des pays dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, où chaque pays était redevable de l'historique de ses émissions et pas seulement de ses trajectoires futures d'émission.

Le 6 décembre 2022, l'UE s'est accordée sur la date butoir du 31 décembre 2020.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

Les pays d'Afrique centrale peuvent opter pour deux approches contrastées. D'une part, il peut être stratégique de militer pour une date butoir ancienne afin de limiter l'avantage comparatif que détiendraient des pays ayant fortement déboisé durant la dernière décennie mais dont le rythme de déforestation est bas aujourd'hui, et qui seraient alors considérés comme à faible de risque de déforestation selon la version actuelle du règlement. A l'inverse, les pays d'Afrique centrale peuvent voir un avantage à une date butoir la plus tardive possible (à l'entrée en vigueur du règlement par exemple) afin de maximiser les bénéfices d'une déforestation rapide avant cette échéance, tout en laissant du temps aux firmes et aux petits producteurs de s'adapter à ces nouvelles exigences.

3.4. Le système de classement des pays (« Benchmarking »)

Un système d'évaluation des pays en fonction du risque de déforestation est proposé dans le règlement et classera les pays en deux catégories de risque : faible, et standard/élevé. Le mécanisme de diligence raisonnée variera en fonction de ce niveau de risque : léger quand le pays présente un risque faible, normal lorsque le risque est considéré comme standard ou élevé.

Les critères retenus pour établir ce classement varient peu entre les trois propositions des instances européennes (Tableau 3).

Tableau 3 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur les critères d'évaluation du risque-pays

Commission européenne	Conseil de l'Union européenne	Parlement européen
6 critères : (1) le taux de déforestation et de dégradation forestière ; (2) le taux d'expansion des terres de culture des produits agricoles et forestiers ; (3) les niveaux de production et leur tendance historique ; (4) le niveau des contributions déterminées au niveau national et leur mise en œuvre ; (5) les accords internationaux conclus par le pays en matière de lutte contre la déforestation et leur mise en œuvre ; (6) l'état de la réglementation nationale et de sa mise en œuvre.	Aucune modification	Critère 6 complété par la référence à l'élaboration d'approches juridictionnelles, à la mise à disposition des données forestières, à la protection des peuples autochtones et au respect des droits fonciers coutumiers.

Ces critères peuvent également être appliqués à des échelles sous-nationales.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

Peu de ces pays répondront favorablement à une majorité des critères fixés par le système de benchmarking, notamment en raison de l'absence de mise en œuvre des APV depuis dix ans, des défaillances de gouvernance ou de la progression du rythme de déforestation sur la dernière décennie. Plusieurs d'entre eux seront vraisemblablement classés dans la catégorie des pays à haut risque de déforestation. Les importateurs des produits en provenance de ces pays devront alors se plier à un examen renforcé de leur diligence raisonnée.

Il est toutefois possible que certains espaces à l'intérieur des territoires nationaux soient classés dans une catégorie différente de risque que celle du pays, ce qui pourrait ouvrir la voie à des contraintes différenciées de diligence raisonnée, plus légères par exemple pour des paysages déjà engagés dans une démarche de durabilité.

Pour tester l'hypothèse d'un classement de la plupart des pays dans la catégorie de risque élevé, nous proposons de documenter chacun des six critères. Le détail de la méthodologie et les données sur lesquelles nous nous appuyons sont en Annexe 1. Le benchmarking se fait entre cinq pays d'Afrique

centrale : le Cameroun, le Gabon, le Congo, la RDC et la RCA. Les deux pays présentant, au regard de cette méthodologie, le plus de risques de déforestation, de dégradation et de conversion des forêts seraient la RDC et le Cameroun. Ils seraient suivis par le Gabon et la RCA, le Congo étant celui qui bénéficierait du meilleur classement. La situation du Congo pourrait d'ailleurs plaider pour un classement infranational, étant donné les différences d'enjeux et de dynamiques entre le Nord et le Sud du pays.

Le classement de la **RDC** s'explique en partie par son taux élevé de déforestation et les limites de ses engagements internationaux sur les forêts ou plus largement sur le développement durable, exception faite de la forte dynamique autour de REDD+ qui distingue favorablement le pays. Le classement du **Cameroun** tient notamment à la part de l'agriculture dans son économie et aux faiblesses de sa réglementation forestière. Si l'on considère les APV, la REDD+ ou encore les approches juridictionnelles, le **Gabon** est plus en retrait, et sa réglementation forestière est ancienne. Mais en matière de taux de déforestation constatés ou d'engagement dans la lutte contre le changement climatique il se distingue positivement. La **RCA** bénéficie du même classement que le Gabon notamment grâce à sa faible dynamique agricole, les efforts de révision de sa réglementation forestière ou encore la capacité à mettre à disposition les données sur le secteur forestier. Plusieurs indicateurs rappellent néanmoins la situation très difficile que connaît le pays. Enfin, les engagements du **Congo** en matière de lutte contre la déforestation illégale et de lutte contre le changement climatique, la révision récente de sa réglementation forestière et les faibles dynamiques agricoles expliquent qu'il soit considéré comme étant le pays le moins à risque.

Ce classement a les défauts d'une analyse par simple addition de critères de risque, qui ne pondère pas les critères entre eux et ne les contextualise pas aux réalités et enjeux de développement des pays. Il mérite une discussion méthodologique sur les indicateurs que nous avons retenus et notre interprétation des données. Cet exercice a néanmoins l'avantage d'apporter un certain nombre d'informations et peut constituer un point d'appui pour des discussions sur le classement des pays riverains du Bassin du Congo.

Le niveau de risque des pays est symbolisé par un code couleur et présenté dans un tableau synthétique en fin de document. Chaque indicateur de chaque pays est associé à une couleur :

- Nous attribuons la couleur **rouge** aux pays qui présentent le risque de déforestation, de dégradation ou de conversion le plus élevé, au regard des données que nous avons pu mobiliser.
- Nous attribuons la couleur **vert foncé** aux pays qui ont pris des mesures contribuant à réduire les risques de déforestation, de dégradation et de conversion.
- Pour certains indicateurs, classer les différents pays nécessite une palette plus large de couleurs – présentée ci-dessous – pour tenir compte des différences de situation.



Tableau 4 - Synthèse du classement des pays en fonction des six critères retenus par les propositions de règlement de la Commission, du Conseil et du Parlement européen

Critères	Indicateurs	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Critère 1 - Taux de déforestation	Taux de déforestation	Orange	Light Yellow	Light Yellow	Yellow	Red
Critères 2 et 3 – Taux d'expansion des terres et	Cacao	Red	Light Yellow	Light Yellow	Light Yellow	Light Yellow
	Niveaux de production et tendance historique	Red	Light Yellow	Light Yellow	Light Yellow	Light Yellow

tendances de production	Huile et noix de palme	Taux d'expansion des terres					
		Niveaux de production et tendance historique					
	Caoutchouc naturel	Taux d'expansion des terres					
		Niveaux de production et tendance historique					
	Bois	Niveaux de production et tendance historique					
		Evolution des surfaces certifiées					
	Bilan - Tendance de production et expansion des terres						
Critère 4 – Contributions déterminées au niveau national	Niveau des CDN						
	Intègre le secteur de la foresterie						
	Propose scénarios d'atténuation des émissions liées aux forêts						
	Valorise et renforce le potentiel de séquestration du carbone						
	Bilan - CDN						
Critère 5 – Accords internationaux	Mise en œuvre des APV						
	Rang du pays		134	148	113	162	157
	ODD 15. Surface moyenne protégée						
	ODD 15. Déforestation permanente						
	REDD+						
	Bilan - Accords internationaux						
Critère 6 – Règlements nationales	Ancienneté de la loi forestière		28 ans	2 ans	21 ans	14 ans	20 ans
	Durée de sa révision		>15 ans	8 ans	>14 ans	>5 ans	>12 ans
	Approche juridictionnelle						
	Dernière année de référence pour l'estimation de la production de grumes		2018	2020	2020	2021	2020
	Dernière année de référence pour l'estimation des exportations de sciages		2020	2019	2019	2021	2020
	Droits des CL et PA						
	Bilan - Règlements nationales						
Bilan des six critères							

3.5. L'obligation d'une diligence raisonnée

Tous les importateurs (opérateurs et intermédiaires) européens des produits ciblés par le règlement sont tenus de mettre en place un mécanisme de diligence raisonnée (DR). L'objectif de ce dispositif est de maximiser les chances que les biens importés aient été produits en respectant les réglementations nationales et qu'ils ne proviennent pas de zones déboisées/dégradées/converties après le 31/12/2020. Les opérateurs doivent démontrer qu'ils ont mis en place les procédures et les outils adéquats pour collecter des informations, évaluer le risque et atténuer et gérer le risque de non-conformité au règlement.

Il y a deux niveaux de DR en fonction du risque de déforestation estimé par pays (ou des zones sous-nationales) dans le cadre du « benchmarking » : simplifiée pour les pays (ou les zones) à faible risque, normale pour les pays (ou les zones) à moyen et haut risque.

La procédure de DR se compose de trois éléments :

1. Exigences en matière d'information : quantité du produit, description du produit, pays et/ou zone d'origine, coordonnées de géolocalisation des parcelles d'origine (i.e. latitude et longitude de toutes les parcelles où les matières premières ont été produites), date de production, coordonnées des fournisseurs, informations adéquates et vérifiables attestant que la production a été réalisée conformément à la législation pertinente du pays de production

Les importateurs de pays à faible risque de déforestation doivent se soumettre à cette seule première obligation.

2. Exigences en matière d'évaluation du risque, notamment du risque de déforestation du pays (ou de la zone), de la prévalence de la déforestation, de la qualité de la gouvernance, de la complexité de la filière, du risque de mélange avec d'autres produits de source incertaine, et de la disponibilité des informations adéquates et vérifiables indiquant que la production a été réalisée conformément à la législation pertinente du pays de production.
3. Exigences en matière d'atténuation du risque : les opérateurs doivent démontrer qu'ils disposent de politiques, de contrôles et de procédures adéquats et proportionnés pour atténuer et gérer efficacement les risques de non-conformité des produits, tels que (1) des mécanismes de gestion des risques, l'établissement de rapports, la tenue de registres, le contrôle interne et la gestion de la conformité, ou (2) un dispositif d'audit indépendant pour vérifier leurs politiques, contrôles et procédures internes.

Les importateurs de produits provenant de pays à risque moyen ou fort devront répondre à ces deux dernières exigences, en plus de la première obligation d'information sur le produit.

Les instances européennes partagent une vision presque similaire du contenu et du fonctionnement de la DR mais proposent des niveaux différents de contrôle de sa mise en œuvre (Tableau 5).

Tableau 5 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur la mise en œuvre de la diligence raisonnée

Commission européenne	Conseil de l'Union européenne	Parlement européen
DR simplifiée pour les pays à risque faible ; DR renforcée pour les pays à risque élevé. DR simplifiée pour les PME.	DR simplifiée pour les pays à risque faible ; DR renforcée pour les pays à risque élevé.	DR simplifiée pour les pays à risque faible ; DR renforcée pour les pays à risque standard et élevé. Interdiction de DR simplifiée en cas d'infraction grave ou répétée.
Contrôles annuels sur 15% des opérateurs et 15% des quantités de	Contrôles sur 5% des opérateurs venant de pays présentant un risque	Contrôles sur 20% des opérateurs et 20% des quantités de produits venant de pays présentant un risque élevé,

produits venant de pays présentant un risque élevé, 5% pour les autres pays.	élevé, 1% pour les pays à risque standard.	10% pour les pays à risque standard, 5% pour les pays à risque faible.
------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

L'obligation de diligence raisonnée est une contrainte légale pour les opérateurs, mais sa mise en œuvre sera difficile dans des Etats où les données publiques sont éparpillées, où la gouvernance est approximative et où les filières sont complexes. En Afrique centrale, le cacao par exemple est quasiment exclusivement une production familiale. L'huile de palme et l'hévéa impliquent exploitants agro-industriels, petits exploitants sous contrats avec le secteur agro-industriel ou travaillant en indépendants dans le cadre d'une exploitation familiale, artisanale et traditionnelle. Assurer une traçabilité remontant jusqu'aux parcelles de production, selon le modèle dit « identité préservée », générera des coûts supplémentaires sans doute importants. Les investissements nécessaires pour faire face à ces nouvelles exigences, à la fois techniques et organisationnelles, seront probablement pris en charge par les acheteurs et les certificateurs, avec le risque toutefois qu'ils se répercutent sur les prix d'achat proposés aux producteurs. Ce type de traçabilité peut également donner lieu à des contrats liant plus fortement les acheteurs aux producteurs, limitant ainsi les marges de négociation et l'autonomie de ces derniers. Enfin, les risques de marginalisation des producteurs les plus vulnérables sont réels.

Face à ces nouvelles requêtes, il faudrait préciser l'accompagnement qui sera apporté par l'UE afin de voir dans quelle mesure il permettra de faire face à ces défis et au risque de fuite vers des marchés non européens moins exigeants. La Commission s'était d'ailleurs engagée à développer des mesures de soutien dans sa communication de 2019. Il y a de nombreuses leçons à tirer des appuis apportés au processus APV dans les pays d'Afrique centrale, notamment en termes de clarification du cadre légal et de gouvernance.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

D'après notre estimation du classement des pays d'Afrique centrale par rapport aux six critères d'évaluation du risque de déforestation, les importateurs privés de produits du Bassin du Congo devront probablement se plier à des procédures renforcées de diligence raisonnée. Des efforts ont pourtant été faits depuis une quinzaine d'années par les Etats d'Afrique centrale pour réduire les risques d'illégalité liée à la production et à la commercialisation du bois, dans le cadre des APV, mais l'application de ces mesures reste limitée. Ces efforts doivent être renforcés et étendus aux autres produits agricoles pour améliorer la gouvernance de ces filières et espérer sortir à terme de la catégorie à haut risque de déforestation. Les moyens d'accompagnement de l'UE pour faciliter cette transition mériteraient d'être clarifiés et quantifiés.

3.6. Rôle possible de la certification privée

Le règlement envisage que la démarche de certification par tierce partie puisse être utilisée dans la procédure d'évaluation et d'atténuation des risques, mais sans se substituer à la responsabilité de l'opérateur en matière de diligence raisonnée. Les trois instances européennes s'accordent sur ce point, tout en optant pour des durées légèrement différentes de validation (ou non) des standards de certification (Tableau 6).

Tableau 6 - Positions de la Commission, du Conseil et du Parlement sur la place de la certification

Commission européenne	Conseil de l'Union européenne	Parlement européen
La certification est un outil complémentaire de la DR.	Pas de modification.	Pas de modification.

La reconnaissance des systèmes de certification sera instruite dans la révision du texte au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur.	La reconnaissance des systèmes de certification sera instruite dans la révision du texte deux ans après son entrée en vigueur.	Ce point est supprimé.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------

Plusieurs standards de certification de durabilité pour le bois, le cacao ou l'huile de palme sont engagés dans un processus d'amélioration continue pour répondre aux exigences du règlement. Ils sont actifs dans les pays riverains du Bassin du Congo, même s'ils ne touchent qu'une minorité de (gros) producteurs. Certains d'entre eux sont en outre officiellement reconnus par certains Etats, comme le FSC (Forest Stewardship Council) au Gabon ou, en partie, au Cameroun. Ils offrent donc une solution possiblement adaptée pour se conformer à la diligence raisonnée du règlement à la condition que leur contenu soit aligné sur les exigences du règlement, que leur mise en œuvre soit contrôlée par une tierce partie et en toute transparence, et qu'ils puissent s'étendre à une large majorité de producteurs des filières visées.

La certification peut également offrir une solution à la contrainte de géolocalisation et de délimitation des parcelles de production des commodités agricoles et forestières exportées vers l'Europe. Cette option de traçabilité (dite « identité préservée ») existe dans plusieurs standards, mais sa mise en œuvre reste faible car coûteuse. L'extension de cette approche de géolocalisation à la parcelle ouvre plusieurs questions cruciales sur la répartition de son coût d'application parmi les acteurs de la filière ainsi que sur les conditions de détention et de possession de ces données.

Enfin, les certifications peuvent s'avérer difficiles d'accès pour les petits producteurs et ne sont pas nécessairement synonymes de bénéfices supérieurs. Leurs contributions au niveau de vie des producteurs dépendent du niveau d'exigence des charges, du mode d'organisation des filières et des actions collectives existant entre les producteurs, mais aussi du niveau d'accompagnement dont ils bénéficient dans la mise en œuvre de ces démarches.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

Quoique à améliorer, les démarches de certification de la durabilité apparaissent aujourd'hui comme une solution possible pour évaluer et atténuer le risque de déforestation induite par la production agricole ou forestière. Ces approches sont fonctionnelles en Afrique centrale pour le bois, l'huile de palme ou le cacao, même si elles ne touchent qu'un nombre restreint de producteurs ou d'espaces. L'extension de ces approches pourrait être envisagée – comme le FSC au Gabon – notamment si leurs interactions avec la régulation publique sont pensées et organisées pour aller vers une gouvernance hybride des filières d'exportation vers l'UE.

4. La question centrale de la définition de la forêt

La définition de la forêt retenue dans le règlement est celle de la FAO : un taux de couvert minimum de 10%, une hauteur minimale des arbres de 5 m, une superficie minimum de 0,5 ha. Les autres définitions retenues dans le règlement européen, et en particulier celles qui concernent la déforestation et la dégradation, figurent en Annexe 2 de ce rapport, où leurs implications possibles sont passées en revue.

4.1. Conséquences et enjeux de la définition actuelle du mot « forêt » pour les pays d'Afrique centrale

En suivant la définition du règlement, la superficie concernée par la forêt représente 216,7 millions d'hectares (FRA 2020) au Cameroun, au Congo, au Gabon, en Guinée équatoriale, en RCA et en RDC. Mais cette superficie rassemble des forêts parfois très différentes les unes des autres. En utilisant les estimations faites par la FAO (programme Forest Resources Assessment - FRA) en 2000, et par Verhegghen et al. (2012)¹, et en adaptant les superficies aux statistiques de FRA 2020, la répartition des formations serait celle illustrée dans le Tableau 7.

Tableau 7 - Superficie (en milliers d'ha) des forêts (au sens de la définition de la FAO) présentes dans les 6 pays d'Afrique centrale traités ici. Répartition entre forêts denses humides et autres forêts : (a) pourcentage estimé par FRA en 2000 et (b) superficies identifiées par Verhegghen et al. (2012).

Pays	Cameroun	Congo	Gabon	Guinée équatoriale	RCA	RDC	TOTAL
Total de la superficie forestière (2020)	20 340	21 946	23 531	2 448	22 303	126 155	216 723
Forêts denses humides (a)	16 475 (81%)	20 849 (95%)	23 531 (99%)	2 448 (100%)	5 130 (23%)	103 447 (82%)	171 645 (79,2%)
Forêts denses humides (b)	18 608 (91,5%)	21 185 (96,5%)	22 348 (95%)	2 084 (85,2%)	6 896 (30,9%)	105 306 (83,5%)	176 428 (81,4%)
Autres forêts (a)	3 865 (19%)	1 093 (5%)	235 (1%)	0 (0%)	17 173 (77%)	22 708 (18%)	45 078 (20,8%)
Autres forêts (b)	1 780 (8,5%)	765 (3,5%)	1 189 (5%)	376 (14,8%)	15 614 (69,1%)	22 669 (16,5%)	42 393 (19,6%)

Les forêts denses humides représentent, en se basant sur les estimations de la FAO, 79,2% des forêts de la région, les autres forêts en représentant 20,8% et répandues essentiellement au centre et au nord de la RCA, au nord du Cameroun et au sud de la RDC. Les autres forêts sont des forêts claires sèches, des savanes boisées (les savanes boisées à *Brachystegia sp.* du sud de la RDC sont connues sous le nom de « miombo »), et des savanes arborées dont les caractéristiques écologiques et structurales sont très différentes de celles des forêts denses humides. L'ensemble des forêts de la région est bien représenté dans la classification de Yangambi de 1956 ci-dessous (Figure 2).

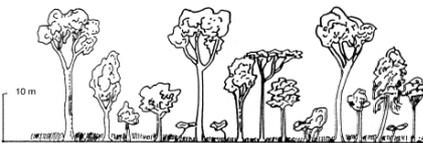
¹ Verhegghen, A., et al. (2012). Mapping Congo Basin vegetation types from 300 m and 1 km multi-sensor time series for carbon stocks and forest areas estimation. *Biogeosciences*, 9, 5061–5079



Forêt dense humide sempervirente



Forêt dense humide semi-décidue



FORET CLAIRE



SAVANE BOISEE



SAVANE ARBOREE

Figure 2 - Principaux types de forêts rencontrés en Afrique centrale et leurs caractéristiques structurelles, d'après la classification de Yangambi (1956)

Le règlement européen ne fait aucune distinction entre ces différents types de forêt ce qui, à première vue, permettrait de protéger un maximum de superficies couvertes. Mais en introduisant la notion de dégradation, de nombreuses confusions vont se produire, comme illustré par la Figure 3.

Forêt dense tropicale humide

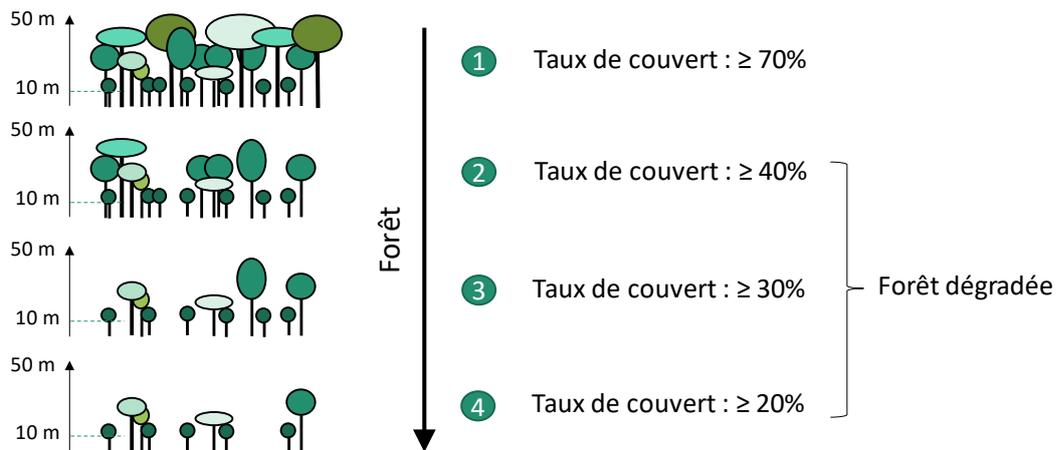


Figure 3 - Illustration du changement de structure d'une forêt dense humide due à la dégradation, et confusion avec différents types de forêts.

Quatre forêts différentes y sont présentées : le dessin montre qu'il s'agit de quatre stades de dégradation d'une forêt dense tropicale humide. Mais les caractéristiques structurales de ces quatre forêts correspondent également à celles de quatre types de forêts écologiquement différentes, à savoir des forêts claires, des savanes boisées et des savanes arborées qui, elles, ne sont pas dégradées.

Le problème lié à ces confusions ne peut pas être résolu sans distinguer, de manière aussi précise que possible, ce qui peut être qualifié de forêt dégradée et de forêt non dégradée en tenant compte des différents types de forêts présentes dans la région. Même si à ce stade la définition des forêts n'a rencontré aucune demande de modification, nous illustrons la manière dont, à terme, cela pourrait être fait pour faire progresser, en la quantifiant, la définition de la dégradation (Figure 4).

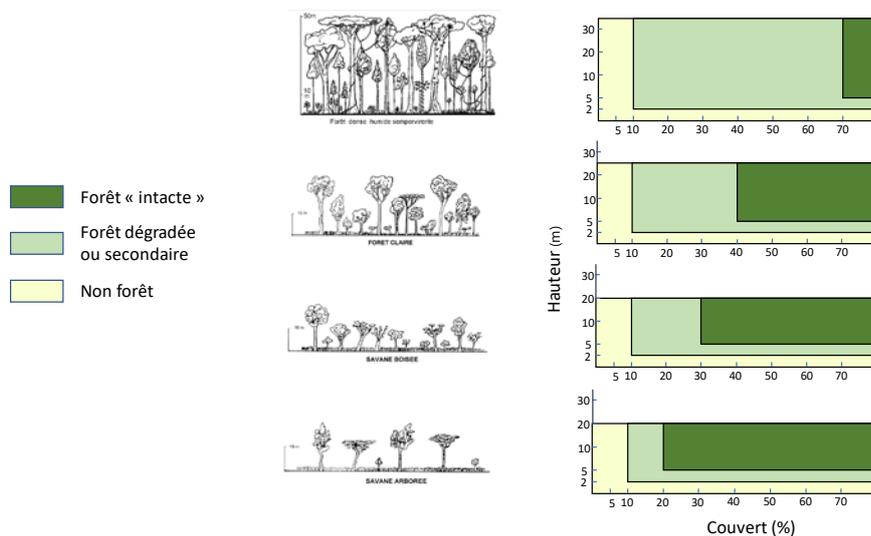


Figure 4 - Proposition de modification de la définition des forêts et de quantification du caractère dégradé de ces différents types.

Cette proposition s’inspire du schéma proposé par HCS (High Carbon Stock) sur les forêts denses tropicales humides indonésiennes (Rosoman, G., et al., 2017²), que nous avons adapté aux autres grands types de forêts. Les seuils proposés sont subjectifs, reposant sur notre connaissance de ces forêts. Ils devront être affinés au fur et à mesure que se généralisera l’utilisation temporelle d’imagerie satellitaire haute résolution, qui est capable d’identifier les forêts en cours de dégradation sur une période de temps de 5 ans et plus. Ce travail est actuellement mené au Joint Research Center, mais uniquement sur les forêts denses humides³. Vancutsem et al. (2021) ont ainsi montré qu’environ 15 millions d’hectares de ce type de forêt, soit 7,6% de leur superficie, étaient dégradés.

4.2. Conséquences et enjeux de la définition actuelle des mots « forêt », « dégradation » et « déforestation » pour les pays riverains du Bassin du Congo

Plusieurs problèmes se posent pour les six pays riverains du Bassin du Congo traités dans ce rapport : leur définition actuelle de la forêt, la définition collective qu’ils voudraient adopter et ses conséquences, et leur conception de la déforestation.

Quelle définition de la forêt ? Actuellement, les définitions adoptées en Afrique centrale sont les suivantes (Tableau 8).

Tableau 8 - Définition des forêts dans les pays étudiés, contenue dans le document d’estimation des niveaux d’émission de référence en provenance des forêts de chacun de ces pays (<https://redd.unfccc.int/submissions.html>) ou dans celui du MINEPDED (2016) pour le Cameroun.

Pays	Taux de couvert	Hauteur	Taille minimale
Cameroun	10%	3 m	0,5 ha
Congo	30%	3 m	0,5 ha
Gabon	30%	5 m	1 ha
Guinée équatoriale	10%	5 m	0,5 ha
RCA	-	-	-
RDC	30% (50% en pratique)	3 m	0,5 ha (0,09 ha en pratique)

Aucun des autres pays de la COMIFAC (Angola, Burundi, Rwanda, Tchad, Sao Tomé et Principe) n’a encore adopté de définition, c’est donc la définition de la FAO qui est utilisée par défaut pour ces pays, comme pour la RCA. L’adoption de définitions différentes pour des pays voisins possédant des forêts qui se ressemblent pose problème, mais ce cas n’est pas réservé à l’Afrique centrale. On trouve le même problème dans de nombreuses régions du monde (y compris dans les zones tempérées et boréales).

Définition collective et conception de la déforestation. Un atelier s’est tenu du 3 au 5 août 2021 à Brazzaville, portant sur ces questions de définition : « Atelier régional de réflexion sur la définition des termes « Forêt », « Déforestation » et « Dégradation des Forêts » adaptée au contexte des forêts des pays riverains du Bassin du Congo et leur périphérie en lien avec le développement durable de l’Afrique Centrale ». Les principales conclusions ont été les suivantes :

² Rosoman, G., Sheun, S.S., Opal, C., Anderson, P., et Trapshah, R., editors. (2017) The HCS Approach Toolkit. Singapore: HCS Approach Steering Group.

³ Vancutsem et al. (2021). Long-term (1990–2019) monitoring of forest cover changes in the humid tropics. Science Advances 7 : eabe1603.

« 1. Prendre en compte les éléments ci-après pour prétendre à une définition du concept « forêt » harmonisée dans la sous-région du bassin du Congo :

- Aspects historique et anthropologique (conception traditionnelle de la forêt selon les pays/us et coutumes, présence des populations dans les forêts, etc.) ;
- Critères du zonage écologique ;
- Seuil de superficie minimum ;
- Origine/espèces d'arbres retrouvés dans ces espaces ;
- Tailles et nombres des arbres à l'intérieur de la superficie ;
- Biomasse (taux défini par pays) ;
- Biodiversité (habitat de la faune sauvage).

2. S'accorder au préalable sur la définition du concept « forêt » pour prétendre à une définition des concepts « déforestation » et « dégradation » harmonisée dans la sous-région du bassin du Congo. **C'est ainsi que ceux de « déforestation » et « dégradation » pourraient trouver tout leur sens car, les critères de déforestation et dégradation sont fonctions des critères qui sous-tendent la définition du concept « forêt » ;**

3. Revoir et harmoniser les définitions des concepts « zéro déforestation » et « déforestation importée » avant leur adoption au niveau régional, en raison du fait qu'ils ne s'accordent pas avec les ambitions de développement des pays membres de la CEEAC (Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale). En l'état actuel des choses, cela pourrait s'apparenter à limiter les ambitions jugées légitimes de développement qui peuvent être basées sur l'utilisation des terres pour le développement des infrastructures et l'expansion de l'agriculture. »

L'harmonisation des définitions dans la région pourrait poser un certain nombre de difficultés. Des pays comme le Gabon, en particulier, n'ont pas d'intérêt réel à diminuer la valeur de leur taux de couvert s'ils veulent développer l'agriculture sur leur territoire : avec un taux de 30% de couvert, comparé à un taux de 10% de couvert, on libère 1,2 millions d'ha de superficie forestière pouvant être déboisée sans qu'il s'agisse de déforestation au sens de la loi gabonaise. Mais cela signifie qu'il ne leur sera pas possible d'exporter des produits vers l'UE. Le même problème va se poser en RDC où la densité de population est élevée. En toute logique, ce taux de couvert de 30% risque d'être adopté à l'échelle de la région. Dans ce cas, la superficie forestière de la RCA va considérablement diminuer, laissant potentiellement de vastes zones accessibles à l'élevage et à l'agriculture (si l'évolution des conditions climatiques le permet).

Par ailleurs, ces pays s'opposent au concept de déforestation « brute », tel qu'il est défendu par certains pays européens, et défendent la déforestation « nette » : ils souhaitent pouvoir planter des arbres pour compenser la perte de forêt naturelle ou sa dégradation. Cette position se traduira probablement par des pertes considérables de biodiversité. Le texte initial du règlement européen est très ambigu sur ce sujet : remplacer une forêt naturelle par une plantation d'arbres n'est pas considéré comme de la déforestation, ni même, dans la proposition du Conseil de l'UE, comme de la dégradation si cette forêt n'est pas « primaire ». Rien n'empêche donc d'éliminer une forêt naturelle exploitée et de la remplacer par une plantation de teck plus rentable. Les propositions faites par le Parlement européen permettraient de réduire ces problèmes, en ajoutant les plantations forestières aux cultures agricoles comme source de déforestation, et en éliminant l'adjectif « primaire » associé à « forêt » pour qualifier la dégradation.

Ce problème de déforestation brute / déforestation nette (termes non utilisés dans le règlement) est en partie compensé par la définition du terme « sans déforestation » donnée par le Parlement qui

parle de « produits de base et les produits concernés, y compris ceux qui sont « sédimentés » ou contenus dans les produits concernés, (ayant) été produits sur des terres qui n'ont pas fait l'objet de déforestation et n'ont pas induit ou contribué à la dégradation des forêts ou à la conversion des forêts après le 31 décembre 2019 ». On note toutefois que le développement de plantations reste pour l'heure très limité dans ces pays (Tableau 9).

Tableau 9 - Superficie (en milliers d'ha) couverte en 2020 par les forêts de plantation et les forêts plantées (FRA 2020)

Pays	Total forest	Plantation forests and planted forests	% of total forest
Cameroun	20 340	61	0,30
Congo	21 946	60	0,27
Gabon	23 531	30	0,13
Guinée équatoriale	2 448	125	5,10
RCA	22 303	2	0,01
RDC	126 155	58	0,05
TOTAL	216 723	336	0,16

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

Il peut être de l'intérêt de ces pays de :

1) revoir la définition des forêts en l'adaptant aux zones écologiques de cette région. En attendant que des avancées soient faites sur cette nouvelle définition et que des accords soient trouvés sur son utilisation, nous proposons de prendre en compte la définition adoptée par chaque pays, en imposant le respect de la définition de la CCNUCC (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques) : taux de couvert entre 10 et 30%, superficie minimale de 0,5 à 1 ha, hauteur minimale de 2 à 5 m. Cela permettrait aux pays qui ont besoin d'avoir accès à davantage de terres agricoles de ne pas s'interdire l'accès au marché européen ;

2) considérer que la transformation d'une **forêt naturelle** en « forêt de plantation » ou en « forêt plantée » au sens du règlement européen (termes qui devraient être revus, voir Annexe 2) est une dégradation, ce qui découle de la définition adoptée en septembre 2022 par le Parlement européen. Mais il manque un élément à cette proposition : dans certaines conditions, face au dépérissement de la forêt lié au changement climatique et/ou à l'attaque de pathogènes, il est possible de modifier la composition floristique initiale de la forêt et d'introduire des espèces plus adaptées et plus résistantes : dans ce cas, une « forêt plantée » remplaçant la forêt existante ne devrait pas être considéré comme une dégradation. Avec l'ajout de cette limite et même si cette définition reste assez vague et demandera à être quantifiée à l'avenir, elle paraît traduire correctement ce qu'est la dégradation.

5. Analyse de la compatibilité entre le règlement européen et certains programmes de gestion de l'espace forestier dans les pays riverains du Bassin du Congo

Le règlement européen de lutte contre la déforestation importée s'insère dans un ensemble d'engagements des pays riverains du Bassin du Congo dans le cadre de la CCNUCC et des actions de lutte contre les changements climatiques en général. Il s'agit à la fois d'engagements réglementaires et volontaires. Nous analysons, dans ce chapitre, la compatibilité entre le règlement et les APV-FLEGT, la REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) ainsi que les dispositifs de soutien à la biodiversité et à la restauration paysagère. Après un rapide état des lieux, nous rappelons le contenu du texte avant de dégager quelques points d'analyse. Nous dégagerons pour chaque point des perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo.

5.1. Gouvernance forestière (bois d'œuvre) : FLEGT et APV

Etat des lieux

Le RBUE et les APV sont les deux axes principaux du plan d'action FLEGT. Dans la région, trois pays ont signé des APV avec l'Union Européenne, la République du Congo (2010), le Cameroun (2010) et la RCA (2011) tandis que le Gabon et la RDC ont engagé des négociations pour un partenariat similaire. Ces accords sont à diverses étapes de mise en œuvre. Ces APV ont permis des progrès en matière de gouvernance forestière et de lutte contre l'exploitation illégale du bois à travers des séries de réformes (CIFOR, 2020 ; Cerutti et al., 2022). Ces réformes se sont appuyées sur des processus de consultation des acteurs de la filière et des organisations de la société civile, notamment dans la construction des APV et la définition des grilles de légalité.

Toutefois, plus de dix ans après la signature des APV, et malgré un soutien financier significatif de l'UE, aucun pays d'Afrique centrale n'a encore émis d'autorisation FLEGT. Dans les trois pays signataires d'Afrique centrale, il reste encore des obstacles majeurs à surmonter en termes d'application de la réglementation nationale, de fiabilité des Systèmes de Vérification de la Légalité (SVL), de prise en compte du secteur domestique, et de contribution à l'amélioration des conditions de vie en zones rurales (Terea et al., 2016 ; Leszczynska et al., 2021 ; Cerutti et al., 2021).

Par ailleurs, dans plusieurs pays d'Afrique centrale, des partenariats forêts⁴ sont en cours de développement. Ces partenariats sous forme de MoU sont non contraignants et englobent différents sujets dont les aspects de déforestation. Ils visent à assoir un dialogue politique et peuvent soutenir la mise en conformité au règlement.

Ce que prévoit le règlement européen

- Un contrôle de la légalité et de la durabilité.

Le règlement sur la déforestation importée et le Plan d'Action FLEGT ont l'objectif commun de s'attaquer à la déforestation et à la dégradation de la forêt. Le règlement ajoute néanmoins au critère de légalité, qui est au centre du Plan d'Action FLEGT, le critère « zéro déforestation » comme critère de durabilité. Le règlement prévoit que le bois visé par les autorisations FLEGT soit considéré comme satisfaisant aux obligations de légalité (Art. 10). Par ailleurs, il vise à terme à remplacer le RBUE.

⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/intpa/items/682194/fr>
<https://europa.eu/capacity4dev/tei-jp-tracker/tei/congo-brazzaville-partnership-forests>

La mise en place d'un APV, bien que non cité explicitement, est un des six critères d'évaluation du niveau de risque des pays. Parmi ces critères, on retrouve également la mise en place de lois nationales conformes à l'article 5 de l'Accord de Paris (cf. Annexe 3).

- (selon la proposition du Parlement européen) La création d'une plateforme utilisant l'imagerie satellitaire, qui couvrira les zones forestières dans le monde entier, et qui serait assortie d'une gamme d'outils permettant à toutes les parties d'évoluer rapidement vers des chaînes d'approvisionnement «zéro déforestation».
- Des actions de coopération pour renforcer la gouvernance des forêts.

Le règlement prévoit des actions de coopération avec les pays partenaires pour renforcer la gouvernance des forêts et les réformes des politiques forestières au service d'une gestion durable des forêts et de la lutte contre la déforestation et la dégradation.

Là où la proposition de règlement de novembre 2021 mentionnait la prise en compte possible des APV dans les programmes de coopération spécifiques, tels que les partenariats forestiers, la proposition du Conseil de l'Union européenne de juin 2022 a supprimé cette référence explicite.

Compatibilités, incompatibilités et questions

- Remplacement du RBUE

L'organisation de la transition menant à l'abrogation du RBUE est encore peu claire, de même que le niveau de réorganisation attendu et les mesures d'accompagnement possibles.

- Le critère de « zéro déforestation » s'ajoute à celui de la légalité

La référence à la légalité est nécessaire mais non suffisante. Le règlement s'attaque à la déforestation illégale mais aussi légale. Autrement dit, le critère « zéro déforestation » s'applique indistinctement sur le territoire d'un pays, quelles que soient les dispositions établies par les lois forestières nationales.

Le contrôle de la légalité demeure, et la probabilité est forte qu'il se heurte aux mêmes difficultés que lors de la mise en œuvre des APV, telles qu'une volonté politique insuffisamment marquée, une sous-estimation de l'ampleur des changements nécessaires, des difficultés techniques de développement du SVL ou des reports de la mise en œuvre des composants dudit SVL (Eba'a Atyi et al., 2022).

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

La durabilité semble assimilée dans le règlement à l'objectif de « zéro déforestation ». Or, le lien entre le critère « zéro déforestation » et la durabilité n'a rien d'évident et il peut être judicieux pour les pays d'Afrique centrale de le souligner. La zéro déforestation peut apparaître comme une nouvelle contrainte qui va au-delà de la durabilité, voire qui peut la contredire partiellement.

Depuis plus de dix ans, les négociations autour des APV dans les pays d'Afrique centrale ont eu le mérite d'appuyer de belles dynamiques nationales de concertation sur la réglementation forestière et son application. Il faut aussi reconnaître la faible efficacité de ce processus puisque, malgré les sommes allouées, aucune autorisation FLEGT n'a encore été émise, principalement en raison d'une application difficile de la légalité dans les pays concernés. La mise en œuvre du règlement européen en matière de déforestation importée devra chercher à résoudre les difficultés rencontrées par les APV – notamment en matière de SVL – et contribuer à leur résolution. Au-delà, on peut s'interroger sur la volonté des autorités publiques d'Afrique centrale à dépasser leur fonction de contrôle de la légalité nationale, par exemple en suivant l'évolution de la déforestation brute et légale, comme l'exige le règlement européen. Les plateformes de discussion mises en place dans le cadre des APV pourraient alors être utiles pour comprendre qui voudrait et pourrait légitimement rapporter sur l'évolution des

surfaces forestières, qu'elles soient dans et en dehors du domaine forestier permanent, et en lien avec la plateforme envisagée par le Parlement européen pour suivre les surfaces forestières à l'échelle mondiale.

5.2. Lutte contre le changement climatique et séquestration carbone : REDD+ et fonds multi-bailleurs CAFI

Etat des lieux

Les pays riverains du Bassin du Congo ont pris des engagements dans le cadre de la CCNUCC. Les pays d'Afrique centrale se sont engagés dans le processus REDD+. Il encadre ces efforts en ciblant cinq activités spécifiques : (1) la réduction des émissions liées à la déforestation et (2) à la dégradation des forêts, (3) la conservation des stocks de carbone, (4) la gestion durable des forêts et (5) le renforcement des stocks de carbone forestier. Les pays participant à la REDD+ peuvent prétendre à des compensations financières s'ils démontrent l'efficacité des activités mises en œuvre.

REDD+ s'inscrit dans une vision intégrée⁵ du développement, et bénéficie pour cela du fonds multi-bailleurs CAFI (Central African Forest Initiative). Il initie et soutient un certain nombre de réformes de politiques sectorielles nationales qui comptent parmi les moteurs de la déforestation et de la dégradation : programmes sectoriels fonciers, agricoles, miniers, liés aux infrastructures, à l'énergie et au planning familial. Il accompagne des projets qui articulent ressources forestières et agricoles, dans la perspective de lutter contre la déforestation nette et non brute. C'est ainsi que certains projets sont pensés en termes de « complémentarité territoriale » en autorisant par exemple le développement de grandes cultures dans les savanes pour préserver les écosystèmes forestiers (Diaw et Franks, 2019). REDD+ soutient également des projets de plantation qui permettent de stocker du carbone dans le sol, mais sont aussi destinés à produire des ressources de type bois-énergie et bois de feu. Les pays divergent néanmoins dans leurs engagements et sont confrontés à des difficultés dans leur mise en œuvre. En effet, quasiment aucun projet REDD+ n'a reçu les paiements attendus (Eba'a Atyi et al., 2022).

Ce que prévoit le règlement européen

Le règlement européen a pour objectif de réduire la déforestation et la dégradation des forêts qui affectent la disponibilité de puits de carbone essentiels. Le texte du Parlement cible également la conversion des forêts.

Les Contributions Déterminées au niveau National (CDN) sont intégrées dans le règlement européen : elles constituent un des six critères d'évaluation du niveau de risque du pays.

Le texte ne fait pas directement référence au processus REDD+.

Compatibilités, incompatibilités et questions

- Possibilités pour un développement territorial intégré.

Les effets du règlement européen sont ambigus car s'il peut contrevenir à certaines politiques de développement rural intégré, il laisse également des marges de manœuvre.

⁵ En RDC, le plan de développement agricole « Déforestation zéro » s'appuie sur un programme REDD+ qui vise à « adoucir la courbe de transition forestière ». La stratégie poursuivie dans ce cadre consiste à « détourner, remplacer, intensifier, combinant cultures pérennes et vivrières et agroforesterie et forêts communautaires » (IIED, 48).

Il s'agit d'abord d'une question de définition. Selon la définition de la forêt retenue (annexe 2), le règlement peut conduire à inclure dans le périmètre du règlement des espaces particulièrement dégradés dont il aurait pu être décidé de les convertir en zones agricoles, conformément aux stratégies de développement des pays. De même, en fonction du texte considéré, la définition de la dégradation peut autoriser la dégradation des forêts non primaires (c'est la proposition du Conseil de l'UE notamment), en redonnant ainsi des marges de manœuvre pour le développement agricole. Par ailleurs, l'inclusion des systèmes agroforestiers dans les plantations agricoles⁶ les met à l'abri d'un certain nombre de contraintes, mais ouvre également la voie à des modèles plus intensifs et peu durables. Enfin, l'élargissement du champ d'application du règlement aux savanes⁷ envisagé dans le réexamen du règlement⁸ du fait de leur contribution au stockage de carbone (Schepaschenko et al., 2019), pourrait contrevenir aux stratégies d'émergence de la plupart des pays de la région. Au-delà des enjeux définitionnels, la performance environnementale des systèmes, qu'ils soient forestiers ou agroforestiers, ne peut être dissociée de leur performance économique et sociale. La capacité des filières à rémunérer les bonnes pratiques des producteurs est déterminante.

Face à la complexité des arbitrages entre les bénéfices environnementaux, économiques et sociaux des différents écosystèmes et aux implications parfois considérables de ces choix, une règle unique appliquée à l'ensemble des continents est probablement une erreur. Ces enjeux plaident pour la prise en compte des caractéristiques des socio-écosystèmes, s'ajoutant à celle des forêts dont on parle.

- Production de données

La diligence raisonnée nécessite de produire et de fournir des informations géographiques concernant la parcelle et des données issues de la surveillance par satellites (latitude et longitude de toutes les parcelles où les matières premières ont été produites). La production de ce type de données fines sur le territoire est très lacunaire dans la région. REDD+ et CAFI peuvent contribuer à faire progresser la cartographie de ces territoires et des types de forêts. En effet, le Système National de Surveillance des Forêts (SNSF), qui peine encore à se concrétiser est pourtant indispensable au suivi des activités REDD+ qui s'appuie sur une méthodologie de type Monitoring, Reporting and Verification (MRV). L'initiative CAFI mise en œuvre au Congo a prévu un soutien à la production d'une cartographie consolidée des zones à Hautes Valeurs de Conservation (HVC) et/ou à Hauts Stocks de Carbone (HSC). Si ces initiatives peuvent soutenir la mise en œuvre du règlement, ce dernier va exiger des résultats en matière de traçabilité sans doute plus rapides que ce que ces processus peuvent permettre. Les acheteurs, notamment les multinationales, ainsi que certains certificateurs développent actuellement des systèmes capables de numériser les filières. Il est fort probable qu'ils fourniront à ce sujet des réponses dans des délais plus rapides que des acteurs publics, même si elles resteront lacunaires pendant un certain temps. Mais la propriété et les capacités de gestion de ces données constituent des questions stratégiques, d'autant plus à l'ère de l'économie numérique. Les solutions peuvent être de nature

⁶ Aucun des trois textes ne définit l'agroforesterie. De même, dans les trois propositions, la définition des plantations agricoles est ambiguë (voir annexe 1). Dans le rapport, nous assimilons les agro-forêts à un mélange d'arbres maintenus pour fournir de l'alimentation, pouvant inclure des arbres maintenus pour leur bois, mais sans considérer de taux de couvert minimum. Nous considérons donc pleinement les agro-forêts comme des plantations agricoles. Cependant, les arbres destinés à produire du bois dans ces agro-forêts peuvent couvrir plus de 10% du couvert, ce qui signifie que, dans ce cas, ces agro-forêts sont des forêts. A l'inverse, enrichir une forêt très dégradée avec des arbres fruitiers pourrait la faire basculer dans les agro-forêts, rendant possible sa conversion en champ cultivé. Il est important que le règlement précise sa définition des agro-forêts.

⁷ La distinction entre savanes anthropiques et savanes naturelles sera alors un point crucial.

⁸ Soit deux ans après son entrée en vigueur selon la proposition de la Commission soit un an après selon la proposition du Parlement européen.

juridique, mais il y a sans doute aussi un intérêt à regarder du côté des données satellitaires en libre accès.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

Au regard du caractère ambitieux et uniforme du règlement, ces pays pourraient avoir intérêt à défendre l'élaboration de feuilles de route nationales voire territoriales. Les feuilles de route sont un outil d'adaptation du niveau d'exigence de géolocalisation aux réalités des territoires ou encore des exigences de traçabilité aux initiatives en cours, car elles peuvent être plus ou moins avancées selon les commodités et les espaces. Ces feuilles de route seraient l'occasion de définir des trajectoires intégrées de développement territorial et d'organiser l'articulation des différents outils et financements disponibles.

Enfin, il y a un enjeu à consolider la gouvernance publique aux différentes échelles institutionnelles et donc à préciser la contribution du règlement sur ce point lorsqu'il évoque la mise en œuvre de nouveaux programmes de coopération, désignés comme « partenariats forestiers » dans le texte de la Commission.

5.3. Aménagement du territoire

Etat des lieux

L'aménagement du territoire compte parmi les outils de la lutte contre la déforestation et la dégradation des écosystèmes forestiers. Cet aménagement est très lié aux histoires et aux géographies des états, et est en cela un témoin de la grande diversité des situations dans les pays riverains du Bassin du Congo. Les pays partagent une tendance globale de pression accrue sur les ressources forestières, liée à la fois à leurs dynamiques de développement passées et à leur trajectoire d'émergence qui impliquera sans doute de la déforestation. L'aménagement du territoire et la gestion des terres est considéré comme un axe transversal stratégique important pour les processus REDD+.

Ce que prévoit le règlement européen

L'aménagement du territoire peut être soutenu au travers des programmes de coopération mentionnés à plusieurs reprises dans le règlement, principalement dans l'article 28 du texte de la Commission et du Conseil : « *Such partnerships and cooperation mechanisms will focus on the conservation, restoration and sustainable use of forests, deforestation, forest degradation and the transition to sustainable commodity production, consumption processing, access to certification and trade methods* ». La coopération concerne l'ensemble des parties prenantes, incluant la société civile, les peuples autochtones, les communautés locales, le secteur privé, les producteurs etc.

A propos des soutiens possibles, le règlement précise, toujours dans l'article 28 : « *Partnerships and cooperation mechanisms may include structured dialogues, support programmes and actions, administrative arrangements and provisions in existing agreements or agreements that enable producer countries to make the transition to an agricultural production that facilitates the compliance of relevant products with the requirements of this regulation* ». Il est également indiqué que le respect des engagements liés à ces partenariats seront considérés dans le classement « risque » des pays.

En outre, les amendements au règlement adoptés par les députés prévoient de mettre en place une plateforme couvrant les zones forestières mondiales, assortie d'une gamme d'outils permettant à toutes les parties d'évoluer rapidement vers des chaînes d'approvisionnement « zéro déforestation ». La plateforme devrait comprendre des cartes thématiques, une carte d'occupation du sol assortie de séries chronologiques, ainsi qu'un éventail de classes permettant d'examiner la composition du

paysage. Cette plateforme aurait intérêt à collaborer avec les Ministères en charge de l'aménagement des territoires, qui utilisent les mêmes matériaux de réflexion et planification.

Compatibilités, incompatibilités et questions

L'objectif « zéro déforestation » pourrait contrevenir à des approches plus intégrées, définies par les pays, et qui ont fixé des niveaux de déforestation à partir des besoins de développement, que ce soit dans le secteur agricole, forestier, minier etc. La question sera alors de voir dans quelle mesure le soutien annoncé pourrait, ou non, accompagner les priorités définies dans les plans de développement des Etats.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

Si le règlement, au travers des programmes de coopération, peut soutenir des transitions agricoles et forestières plus durables, il reste à voir dans quelle mesure ces transitions peuvent participer à un développement territorial plus durable. Cette vision systémique mérite d'être défendue, et elle peut l'être à travers des feuilles de route territoriales. Elles auraient le mérite également de soutenir les territoires volontaristes, tout en restant vigilant à ce qu'il n'y ait pas de mise en concurrence entre eux.

5.4. Protection de la biodiversité

Etat des lieux

Les aires protégées jouent un rôle important dans la protection de la biodiversité et la provision de services écosystémiques (Doumenge et al., 2021; Zeng et al., 2022). De même, la présence d'aires protégées permet de limiter la déforestation et la dégradation des forêts (Defourny et al., 2011). En Afrique centrale, le nombre et la surface des aires protégées ont particulièrement augmenté au cours des deux décennies passées. Le réseau sous-régional comprend actuellement 206 aires protégées (Doumenge et al., 2021). Par ailleurs, l'ensemble des pays de la région a ratifié des accords et des conventions internationales et fait évoluer les législations nationales dans ce sens. Toutefois, les textes restent difficilement applicables. L'articulation entre les stratégies d'émergence des gouvernements et les enjeux de conservation de la biodiversité pose un certain nombre de défis. A cela s'ajoute le nouvel objectif de protection d'au moins 30% des zones terrestres et sous-marines mondiales en 2030. L'objectif 30x30 pourrait renforcer cette tension, bien que selon les critères des aires protégées retenus, il ait été déjà dépassé par certains pays (Congo, RCA, Sao Tomé-et-Principe) et que d'autres n'en soient pas très éloignés (Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale). Il n'en reste pas moins que les politiques de conservation efficaces nécessitent de prendre en compte la pluralité des usages de terres (Karsenty et Gourlet-Fleury, 2016 ; Doumenge et al., 2021).

Ce que prévoit le règlement européen

La protection de la biodiversité est un des objectifs du règlement. Elle est largement citée dans le texte de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, textes qui font explicitement référence à l'ODD 15.

Compatibilités, incompatibilités et questions

Nous renvoyons ici aux problèmes soulevés par les définitions proposées par le règlement présentés plus haut. Nous souhaitons également rappeler l'intérêt que peuvent représenter les systèmes agroforestiers en terme de biodiversité comparativement aux monocultures (Jongrungrot et al., 2014; Penot et Feintrenie, 2014). En effet, considérer les agro-forêts comme des plantations agricoles peut inciter, ou a minima rend possible, l'intensification des systèmes agroforestiers très présents sur le

cacao mais aussi sur l'huile de palme. L'évolution des services écosystémiques fournis par ces systèmes dépendra donc en partie du niveau d'intensification choisi.

Par ailleurs, le règlement et l'objectif 30x30 participent de deux logiques contraires : le premier peut soutenir l'expansion du cacao (tant qu'elle ne se fait pas au détriment de la forêt) et la seconde celle des aires protégées, renforçant donc la probabilité que les commodités exportables se retrouvent dans des espaces de conservation. Par ailleurs, l'idée selon laquelle la connectivité des réseaux d'aires protégées puisse passer par des concessions forestières aménagées et certifiées (Doumenge et al., 2021 ; Réjou-Méchain et al., 2021), pourrait être affectée par le règlement dans la mesure où l'exploitation durable n'est pas reconnue.

L'enjeu est donc d'étudier la manière dont le règlement et les politiques de conservation et de gestion durable de la biodiversité peuvent se renforcer ou au contraire s'opposer. Il s'agit de mettre en regard le développement des aires protégées et leur classification et les dynamiques des filières d'exportation.

Perspective pour les pays riverains du Bassin du Congo

L'aménagement du territoire évoqué précédemment doit pouvoir tenir compte des risques de concurrence entre dynamiques de conservation à venir avec l'objectif 30x30 et les ambitions de développement des pays, que le règlement semble à plusieurs égards rendre possible. Ces enjeux méritent d'être considérés dans la définition des territoires qui seront pris en compte pour la validation de cet objectif d'extension des aires protégées. Il y a sans doute un intérêt à articuler les trames vertes que peuvent constituer les aires protégées en réseau, et l'ambition de soutenir des transitions agricoles et forestières plus durables telles que mises en avant dans le règlement.

5.5. Restauration des paysages forestiers

Etat des lieux

La restauration des paysages forestiers est un pilier de la protection de la biodiversité, de la conservation, de la lutte contre le changement climatique et de la prise en compte des communautés locales. Il existe des instruments financiers dédiés au climat pour élaborer des programmes qui incluent la restauration des paysages forestiers. Les communautés locales peuvent également bénéficier de paiements pour les services environnementaux leur permettant de mener des actions de restauration des paysages forestiers.

Sept pays de l'espace COMIFAC se sont engagés dans le mouvement de restauration des paysages de l'AFR100. Le Rwanda et le Burundi souhaitent restaurer plus de 70 % de leur territoire, le Cameroun un quart de son territoire, tandis que le Congo, la RCA, la RDC et le Tchad ont décidé de restaurer moins de 10 % de leur superficie (Eba'a Atyi et al., 2022).

Ce que prévoit le règlement européen

Le règlement a été annoncé en 2019 dans la communication de la Commission intitulée « Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète » (Europa, Eur-Lex, 2019). Le texte du règlement n'évoque pourtant quasiment pas la restauration, certainement parce qu'il met la priorité sur la lutte contre la déforestation. La restauration apparaît principalement à deux reprises, dans l'article 28 de la proposition de la Commission, du Conseil ou du Parlement européen.

Compatibilités, incompatibilités et questions

Plusieurs définitions peuvent contrevenir à la protection des paysages forestiers : les possibilités de dégradation des forêts non primaires, l'assimilation des agro-forêts à des plantations agricoles et

l'intensification qui peut en découler, la prise en compte dans les forêts de plantation de plantations monospécifiques de type eucalyptus.

L'initiative AFR100 (African Forest Landscape Restoration Initiative) peut être amenée à soutenir des projets de reboisement et des projets d'agroforesterie. Si le soutien au reboisement n'est pas explicitement mentionné dans le règlement, il prévoit par contre un soutien à l'agroforesterie (Proposition de règlement, p.16). Toutefois, en assimilant l'agroforesterie à une plantation agricole, il permet des évolutions vers des systèmes avec moins d'arbres.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

La quasi absence de référence à la restauration forestière dans le règlement semble indiquer le choix de considérer le concept de déforestation brute, et non la notion de déforestation nette (résultant de la différence entre surface forestière disparue et surface forestière restaurée). C'est un point important de discussion pour les pays d'Afrique centrale.

6. Analyse de la compatibilité entre le règlement européen et les filières bois, cacao, huile de palme et hévéa

Les pays d'Afrique centrale sont principalement concernés par quatre des commodités visées par le règlement : le bois, le cacao, l'huile de palme et sans doute l'hévéa. Nous n'incluons pas le café, ni le maïs ou le charbon de bois dans notre analyse car ils sont peu exportés vers l'Europe par les pays riverains du Bassin du Congo.

6.1. Le bois

Etat des lieux

Le bois est à la fois une commodité commercialisée au niveau domestique et exportée, la majorité des essences feuillues tropicales d'Afrique centrale étant actuellement extraite des forêts naturelles (Nasi et al., 2012 ; de Wasseige et al., 2014). L'exploitation industrielle du bois d'œuvre est un secteur d'activité important en Afrique centrale puisque plus de 7 millions de mètres cubes de grumes sont produits par an par le Cameroun, le Congo, le Gabon, la RCA et la RDC (Tableau 10).

Tableau 10 - Production et exportation de bois (en m³ d'Equivalent bois rond) dans le bassin du Congo en 2018 (selon les données de l'OFAC)⁹

	Production totale dans le Bassin du Congo ¹⁰ (m ³ , grume)	Exportations monde (m ³ , Equivalent Bois Rond)	Exportations vers UE (m ³ , Equivalent Bois Rond)	% des exports vers UE	Exportations Asie (m ³ , Equivalent Bois Rond)	% des exports vers Asie
2018	7 243 297	4 081 395	749 748	18%	2 185 060	54%

En 2021, l'UE importait de ces cinq pays pour environ 775 millions d'euros de bois d'œuvre. Toutefois, les débouchés asiatiques occupent une place croissante. Ils sont favorisés au détriment des acheteurs européens parce qu'ils sont disposés à offrir des prix souvent plus élevés pour des qualités moindres, sans exiger de bois certifié durable, voire même légal (Karsenty, 2019). De plus, dès les années 2000 des entreprises forestières européennes ont été cédées à des sociétés asiatiques (Bayol et al., 2021). Ainsi, la Chine a importé 4,2 millions de m³ de bois africains en grumes en 2017 (Chalmin et Jégourel, 2019). Le Vietnam importe également des volumes croissants de bois africain depuis 2015, notamment en provenance du Cameroun et du Gabon : 490 000 m³ en 2017 de sciage et de bois ronds, contre 150 000 m³ en 2012 et 45 000 m³ en 2010. A noter toutefois qu'une partie du bois africain importé en Asie est ensuite réexporté vers l'Europe, après transformation.

En ce qui concerne l'exploitation industrielle du bois, son impact direct sur la déforestation est faible quand elle se plie réellement aux règles d'aménagement durable appliquées aux concessions forestières. Par contre, les concessions forestières ont un impact indirect par la construction et l'entretien d'infrastructures de transport permettant la colonisation de nouveaux espaces forestiers (Defourny et al., 2011).

Les certifications privées sont diversement implantées dans les pays d'Afrique centrale. Le Gabon a décidé de rendre obligatoire la certification à la norme FSC de toutes ses concessions forestières à partir de 2025. De même, l'APV au Cameroun s'est partiellement appuyé sur le standard FSC. Le standard PEFC (Program for the Endorsement of Forest Certification) s'est également renforcé à travers la mise en place du PAFC (Pan-African Forest Certification) au Gabon notamment. La certification constitue un investissement et pousse les entreprises à améliorer ou maintenir leurs

⁹ https://www.observatoire-comifac.net/analytical_platform

¹⁰ A savoir les seuls Cameroun, Congo, Gabon, RCA et RDC.

performances pour conserver des parts de marché. La certification a permis des avancées dans la gestion plus durable de la ressource forestière (Karsenty, 2019 ; Lescuyer et al., 2021). Dans le cadre des APV, des efforts initiaux ont été accomplis pour améliorer la gouvernance forestière, pour impliquer les différentes parties prenantes et notamment les organisations de la société civile, pour clarifier la légalité (Cerutti et al., 2022), mais certains blocages importants demeurent par exemple sur les SVL.

Compatibilités, incompatibilités et questions

Nous renvoyons à l'analyse des problèmes liés aux définitions retenues dans le règlement (cf. Annexe 2). Rappelons toutefois quelques implications importantes des définitions de la déforestation et de la dégradation dans les versions proposées par la Commission et le Conseil : (1) elles autorisent la conversion d'une forêt, y compris naturelle, en une forêt plantée ou en plantation forestière, y compris des plantations d'eucalyptus par exemple ; (2) elles rendent possible la gestion non durable voire la transformation de forêts naturelles exploitées, de plantations forestières et de forêts plantées ; (3) elles permettent le développement de plantations au détriment des forêts non primaires. A noter que les opérations de récolte durables ont disparu du règlement après le passage au Conseil de l'Union européenne (Proposition de règlement-2, art. 2).

Ces définitions envoient un signal peu clair de soutien à la gestion forestière durable. Toutefois, la certification est effectivement reconnue comme un outil complémentaire de la diligence raisonnée. Les standards FSC et PEFC offrent une solution qui pourrait être adaptée pour se conformer à la diligence raisonnée du règlement, comme ils l'ont fait dans le cadre du RBUE. Pour autant, dans la proposition du Conseil, les forêts gérées durablement dans une concession certifiée peuvent être dégradées, puisque la définition de la dégradation ne protège que les forêts primaires. Il existe donc une contradiction entre l'exploitation durable dans une concession certifiée et la définition de la dégradation proposée dans cette proposition du règlement.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

La mouture actuelle du règlement ouvre trois pistes possibles pour les pays d'Afrique centrale concernant l'exploitation des ressources ligneuses (Tableau 11).

Tableau 11 – Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « bois »

	Bois d'œuvre		
Option	1 – Poursuivre la croissance des exportations vers les marchés asiatiques.	2 – Maintenir/accroître les exportations de bois vers l'UE, en utilisant les défaillances du règlement.	3 – Maintenir/accroître les exportations de bois vers l'UE, en promouvant la gestion durable.
Justification	Le règlement européen accroît encore les exigences à l'égard du bois d'œuvre exporté vers l'UE et incite une majorité d'exploitants à négliger ce marché.	Les définitions actuelles de la déforestation et de la dégradation forestière dans le règlement permettent de couvrir la majorité des modes d'exploitation du bois en cours dans les concessions.	L'aménagement durable des forêts est effectivement contrôlé, en s'appuyant potentiellement sur la certification privée, et démontre sa compatibilité avec le règlement.
Pays potentiellement concernés	Cameroun, RCA, RDC, Congo (sud)	Tous	Gabon, Congo (nord), Cameroun (sud-est)

6.2. Le cacao

Etat des lieux

Partout en Afrique centrale, le développement de la cacaoculture repose sur de petites exploitations de type familial (Lescuyer, 2019 ; Nowak et al., 2019). Cette production est presque exclusivement tournée vers l'exportation, principalement du Cameroun vers l'Europe.

Le Cameroun est de très loin le plus gros contributeur avec 217 000 t exportées pour une valeur de 505 millions d'euros en 2021. Il est suivi par la RDC avec 11 000 t exportées pour une valeur de près de 27 millions d'euros, puis par Sao Tomé avec 6000 t et le Congo avec près de 4000 t. Les pays d'Afrique centrale exportent également de manière croissante du cacao en Asie (Tableau 12). Ainsi, en 2020 la Malaisie importait du cacao du Cameroun pour près de 100 millions de dollars et l'Indonésie pour 28 millions (Fabre, 2022).

Tableau 12 - Production et exportation de cacao produit (en t) dans le bassin du Congo en 2020 (sources¹¹)

	Production totale de fèves dans le Bassin du Congo (t)	Exportations monde (t de fèves de cacao et produits dérivés) ¹²	Exportations vers UE (t de fèves de cacao et produits dérivés)	% exports vers UE	Exportations vers Asie (t de fèves de cacao et produits dérivés)	% exports vers Asie
2020	312 272	410 109	225 000	55	75 000	18

En 2020, l'UE importait de la région 225 000 t de cacao pour une valeur de 545 millions d'euros. L'UE absorbe ainsi un peu plus de la moitié des exportations totales (55%) de la région. 9% des volumes de cacao importés par l'UE vient d'Afrique centrale, et 59% vient de Côte d'Ivoire et du Ghana.

Les rendements à l'hectare plafonnant depuis 25 ans principalement par manque d'application des bonnes pratiques (Lescuyer et al., 2020), l'extension de la cacaoculture au détriment des forêts est probable, même si la régénération des vieilles cacaoyères agroforestières pourrait largement contribuer à l'accroissement de la production nationale.

Il existe des systèmes de certification durable depuis les années 2000 dans la filière cacao : Rainforest Alliance (RA)-Utz, Fairtrade, Agriculture Biologique (AB) et autres labels de commerce équitable. Les labels qui apparaissent les plus ambitieux sont ceux de RA et de Fairtrade (Carimentrand, 2020). L'option de traçabilité « identité préservée » est disponible pour RA et Fairtrade qui ont engagé, dès 2020, des programmes pour améliorer leurs systèmes de traçabilité car il reste encore majoritairement de type « bilan de masse ». Par ailleurs, le label AB implique obligatoirement une traçabilité à la parcelle mais il n'intègre pas d'exigences en matière de lutte contre la déforestation. La majorité de la production de la RDC affiche une double certification RA-Utz et AB et est en partie destinée à des négociants tels qu'Olam (Eba'a Atyi et al., 2022). Jusqu'en 2019, les coopératives de producteurs certifiées au Cameroun l'étaient principalement avec la certification RA-Utz. En 2016, cela ne concernait que 3% de la production contre 27% en 2020-2021, à la faveur notamment de l'extension

¹¹ Les statistiques de production sont extraites de la base de données FAOSTATS 2022 : <https://www.fao.org/faostat/fr/#compare>

Les statistiques sur l'exportation de ces commodités vers l'UE sont extraites de la base de données Eurostat 2022 : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/statistics>

Les statistiques sur l'exportation vers les pays asiatiques sont extraites de la base COMTRADE 2022 : <https://comtrade.un.org/data>

¹² En dehors des volumes de production qui ne portent que sur les fèves, les autres données (exportations...) portent sur le beurre, fèves, poudre, masse, pâte et produits cacaotés. Cela explique que les volumes produits soient inférieurs aux volumes exportés.

des programmes de durabilité et de certification des multinationales via leurs filières d'exportation poussées par l'Initiative Cacao et Forêt en Afrique de l'Ouest (Fabre, 2022). A l'initiative de IDH, le Cameroun s'est également doté [d'une feuille de route « cacao sans déforestation »](#). En outre, suivant les discussions au Ghana et en Côte d'Ivoire, des *Cocoa Talks* ont été lancés en 2020 et constituent un outil de dialogue avec l'UE sur le cacao durable visant à l'élimination de la déforestation et du travail des enfants dans la chaîne de valeur ainsi qu'à assurer un revenu minimum vital pour les producteurs.

Les effets de la certification sur les revenus des producteurs divergent selon les contextes et les caractéristiques des producteurs (Ruf et al., 2019 ; Lescuyer et al., 2019). De même, organiser la traçabilité à la parcelle est complexe et coûteux du fait des caractéristiques de la production (production familiale dispersée géographiquement) et des filières (fragmentées et largement informelles). Les quelques initiatives publiques et privées qui ont tenté d'organiser la traçabilité du cacao depuis la parcelle portent sur un échantillon réduit d'exploitations et restent parcellaires (Fabre et al., 2022), témoignant à la fois du défi que cette tâche constitue mais aussi des progrès déjà accomplis en la matière, notamment par le secteur privé.

Ce que prévoit le règlement

Les trois propositions interdisent l'extension des plantations agricoles au détriment de la forêt, ce qui correspond à de la déforestation.

Les trois propositions de règlement définissent les systèmes agroforestiers comme des plantations agricoles, et qui ne sont donc pas contraintes par une obligation de non déforestation. Paradoxalement, le règlement précise aussi que les systèmes agroforestiers pourront faire l'objet de soutien de la part de l'UE.

Compatibilités, incompatibilités et questions

Selon notre compréhension de ce qu'est une agro-forêt dans les trois propositions, le cacao planté dans des systèmes agroforestiers pourra faire l'objet de tout projet d'intensification allant jusqu'à la transformation en plantation agricole. Or, cette dynamique peut contrevenir aux efforts des standards, notamment de Rainforest Alliance majoritairement présent dans la région, qui intègrent au moins en partie les approches HCS et HVC (Carimentrand, 2020). Conformément à l'Accountability Framework Initiative (AFI), Rainforest Alliance interdit la déforestation mais aussi la destruction de tous les écosystèmes naturels, y compris les zones humides et les tourbières, depuis le 1^{er} janvier 2014. La définition de la déforestation de l'AFI cible la perte de « forêt naturelle », et est donc plus restrictive que celle du règlement (version du Conseil). De plus, la nouvelle norme de Rainforest Alliance (2020) exige que les producteurs augmentent « le couvert forestier indigène » dans les exploitations existantes et dans les systèmes agroforestiers, ce qui n'est pas protégé par le règlement qui peut, au contraire, soutenir la tendance inverse.

- ⇒ Le règlement peut donc soutenir des certifications moins exigeantes, voire dés-inciter à aller vers des certifications qui engagent des démarches d'amélioration continue. Il peut également porter atteinte aux systèmes cacaoyers agroforestiers largement dominants en Afrique centrale.

Le soutien à l'agroforesterie indiqué dans le règlement est important pour les pays qui souhaitent développer fortement leur production de cacao. Au regard des enjeux de ces filières, le soutien peut être de différentes natures : agronomique (amélioration des rendements, notamment pour les cacaoyères vieillissantes voire abandonnées, lutte contre les effets du changement climatique etc.), économique (amélioration du revenu des producteurs, meilleur accès à la valeur ajoutée, soutien à

l'innovation, autonomisation des communautés etc.) et social (exclusion des producteurs vulnérables, risque d'intensification du travail familial etc.).

⇒ Un risque serait que ce soutien porte sur une intensification, plus ou moins écologique, des systèmes agroforestiers, négligeant les autres enjeux économiques et sociaux pourtant clés.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

Le règlement indique qu'il existe une demande européenne croissante pour du cacao non déforestant. Pourtant, selon la mouture actuelle du texte, notamment en raison des définitions de la forêt et de l'agroforêt, il n'est pas évident que le règlement facilite le développement d'une cacaoculture sans impact sur les forêts. Trois options semblent envisageables par les pays d'Afrique centrale, ainsi que pour cadrer le soutien de l'UE sur l'évolution de cette filière (Tableau 13).

Tableau 13 - Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « cacao »

	Cacao		
Option	1 – Augmentation forte de la production, sans considération majeure pour la qualité ou les impacts environnementaux.	2 – Augmentation modérée de la production car contrainte par une obligation de durabilité.	3 – Privilégier la qualité du produit.
Justification	La définition de l'agroforêt dans le règlement ne place pas les cacaoyères dans la catégorie des forêts : elles ne sont donc pas soumises à des contraintes en termes de déforestation.	Sous l'hypothèse que les agroforêts à base de cacao soient considérées comme des forêts, elles peuvent s'appuyer sur des systèmes privés et/ou publics de certification de durabilité pouvant toucher une plus ou moins large partie des producteurs.	Plusieurs labellisations d'excellence (indication géographique, AB, marchés de niche...) existent pour promouvoir la qualité du cacao, avec une meilleure rémunération, mais ils n'incluent pas encore l'obligation de non déforestation.
Pays potentiellement concernés	Cameroun, Congo, RDC	Cameroun, Congo	Cameroun, RDC

6.3. Le palmier à huile

Etat des lieux

Les plantations de palmiers à huile couvrent moins d'un demi-million d'ha¹³ et sont surtout situées en RDC, au Cameroun et au Gabon. Les petits planteurs cultivent 80 % de la surface plantée (Which et al., 2014), les 20% restants étant composés de grandes plantations privées, surtout au Cameroun et au Gabon. La très grande majorité des palmiers à huile sont plantés en cultures mono-spécifiques, que ce soit par les grands ou les petits planteurs, ce qui limite la flexibilité de ce mode de production.

Les principaux pays producteurs sont le Cameroun avec 300 000 t d'huile de palme¹⁴ produites en 2021 et la RDC avec 294 000 t. Si l'on considère l'huile et les noix de palme, le Cameroun produit 2 465 000 t et la RDC 2 150 000 t en 2021 (Tableau 14). Le Gabon produit beaucoup moins en volume avec 20 000 t d'huile et noix de palme. L'ensemble des volumes d'huile et noix de palme exportés en 2021 vers l'UE s'élève à près de 21 500 t, en grande partie en provenance du Gabon, contre 146 000 t exportés vers les pays asiatiques.

¹³ Ce chiffre ne tient pas compte des cultures de palmiers à huile dans les systèmes agroforestiers (Eba'a Atyi et al., 2022).

¹⁴ En dehors des volumes de production qui ne portent que sur l'huile de palme et pas les noix, les autres données (exportations...) portent sur l'huile de palme brute ou raffinée et ses fractions (noix de palme).

Tableau 14 - Production et exportation d'huile et noix de palme brute et raffinée produite (en t) dans les pays riverains du bassin du Congo en 2020 (sources¹⁵).

	Production totale du Bassin du Congo (t)	Exportations monde	Exportations vers l'UE (t)	% des exportations UE dans la production totale	Exportations vers l'Asie (Indonésie, Malaisie, Inde) (t)	% des exportations asiatiques dans la production totale
2021	4 804 000	NC	21 500	0.4	146 000	3

La RDC exporte vers l'UE (près de 10 t en 2021 contre 20 t en 2018) mais aussi vers le Burundi, l'Ouganda, ses voisins et probablement aussi vers le Rwanda. En Afrique centrale, les marchés nationaux et sous-régionaux sont majeurs, comme le montre l'écart entre les volumes produits et les exportations. Les productions nationales d'huile de palme sont d'ailleurs insuffisantes et la plupart des pays importent massivement ce produit des pays asiatiques. Certains pays tentent de réduire ces importations en planifiant une augmentation de leur production à moyen terme. Par exemple, la superficie des plantations gabonaises s'est étendue depuis 10 ans et il est possible qu'il devienne à l'avenir exportateur net. Le pays a en effet pour ambition de devenir l'un des premiers exportateurs d'huile de palme en visant une production de 280 000 t d'ici 2025 (République Gabonaise, 2012). Le Cameroun a pour objectif de doubler sa production d'huile de palme (hors noix de palme) d'ici 2035, par rapport à sa référence de 2010 qui était de 230 000 t par an¹⁶ (République du Cameroun, 2009). Or, la progression des surfaces cultivées se fait souvent au détriment de la forêt et génère des coûts financiers essentiellement supportés par les agriculteurs et des coûts environnementaux qui pèsent sur les communautés locales et régionales (Ordway et al., 2019).

L'Initiative Africaine pour l'Huile de Palme (APOI) a pour objectif la promotion d'un développement durable du secteur du palmier à huile conformément aux ambitions d'émergence des pays concernés, tout en respectant les bonnes pratiques environnementales et sociales. Les pays peuvent bénéficier d'un appui technique et financier de la Tropical Forest Alliance (TFA) et de APOI pour élaborer des principes et plans d'action nationaux de production durable d'huile de palme. Trois de ces pays (RCA, Congo, RDC) ont signé la Déclaration de Marrakech¹⁷ (2016) qui rassemble les principes directeurs régionaux de développement responsable de la filière huile de palme. Le Gabon a également homologué le standard RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil) comme norme nationale en matière de production d'huile de palme par l'Agence Gabonaise de Normalisation (AGANOR), même s'il rencontre des difficultés dans la mise en œuvre de l'approche HCS.

Ce que prévoit le règlement

Les trois propositions de règlement interdisent l'extension des plantations agricoles au détriment de la forêt, ce qui correspond à de la déforestation. Elles indiquent néanmoins soutenir les transitions vers une agriculture plus durable (Art.28).

¹⁵ Les statistiques de production sont extraites de la base de données FAOSTATS 2022 : <https://www.fao.org/faostat/fr/#compare>

Les statistiques sur l'exportation de ces commodités vers l'UE sont extraites de la base de données Eurostat 2022 : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/statistics>

Les statistiques sur l'exportation vers les pays asiatiques sont extraites de la base COMTRADE 2022 : <https://comtrade.un.org/data>

¹⁶ A noter que la base FAOSTATS indique plutôt une production de 327 000 t en 2010.

¹⁷ Les pays signataires s'engagent à tendre vers un taux zéro déforestation nette dans le développement de la filière huile de palme.

Compatibilités, incompatibilités et questions

En interdisant la déforestation, le règlement limite l'extension de plantations et s'avère donc protecteur pour les forêts telles qu'il les définit. Les possibilités de développement restent donc : 1) l'extension des plantations au détriment des écosystèmes forestiers échappant à la définition de la forêt, telles que les savanes arbustives ; 2) l'intensification des plantations existantes et l'augmentation de la rentabilité ; 3) l'expansion des plantations certifiées RSPO, sous l'hypothèse que ce standard lutte efficacement contre la déforestation et la dégradation forestière (Bessou et Rival, 2020).

Le RSPO interdit la déforestation ou le remplacement de forêts primaires, zones requises pour le maintien et l'amélioration des HVC, ou renfermant de hauts stocks de carbone (HCS). L'année de référence retenue est 2018. La déforestation est définie comme la « disparition de la forêt naturelle à la suite de i) sa conversion vers une utilisation agricole ou toute autre affectation non-forestière des terres ; ii) sa conversion en plantation forestière ; ou iii) sa dégradation grave et durable ». La forêt primaire est considérée comme une zone permettant de maintenir les HVC. La forêt naturelle n'est pas définie, de même que la dégradation. Ainsi, l'évaluation du stock de carbone peut déboucher sur l'autorisation de conversion de vastes espaces forestiers. Par ailleurs, le RSPO reste difficile à mettre en œuvre dans les faits car il reste une procédure longue et complexe à appréhender.

Au total, le règlement (proposition de la Commission) ne protège de la dégradation que les forêts primaires (cf. Annexe 2) qui ne sont qu'un des types de forêts concernées par le classement HCS. Il peut contrarier les efforts du RSPO en permettant la dégradation de zones HCS et HCV.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

La production d'huile de palme dans la sous-région dépend très peu des demandes européennes, de manière directe en tout cas. Elle alimente avant tout les marchés domestiques et l'exportation vers l'Asie du sud-est. C'est toutefois une filière appelée à grandir et les marchés européens pourraient constituer un débouché attractif pour l'huile de palme originaire d'Afrique centrale. Dans cette optique, trois options sont envisageables pour soutenir la croissance de ce secteur et assurer la compatibilité de l'huile de palme produite dans les pays riverains du bassin du Congo avec les exigences du règlement européen (Tableau 15).

Tableau 15 - Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « huile de palme »

	Huile de palme			
Option	1 – Extension de la surface mise en palmeraie, sans considérations environnementales.	2 – Extension de la surface mise en palmeraie, mais sans porter atteinte aux forêts primaires.	3 – Amélioration des rendements dans les palmeraies existantes.	4 – Promotion des initiatives en faveur d'une huile de palme durable.
Justification	Grands et petits planteurs sont incités à étendre leurs plantations pour accroître leur production et contribuer à la sécurité alimentaire nationale.	La définition actuelle de la forêt dans le règlement (version du Conseil) peut autoriser une extension des surfaces agricoles en dehors des forêts primaires.	Les petits planteurs sont accompagnés dans l'intensification de leur production, dans l'amélioration de leurs capacités d'extraction et de transformation, dans la réhabilitation des plantations abandonnées	Le règlement admet le recours à des standards de certification durable pourvu que leur compatibilité avec lui soit clarifiée, ce qui n'est encore qu'imparfaitement le cas pour le RSPO.
Pays potentiellement concernés	RCA, RDC, Congo, Cameroun	RCA, RDC, Congo, Cameroun	Cameroun, RDC	Gabon, possiblement Cameroun

6.4. L'hévéa

Etat des lieux

Les principaux pays producteurs de caoutchouc naturel en Afrique centrale sont le Cameroun, le Gabon et la RDC. Dans tous ces pays, la quasi-totalité des hévéas sont plantés en cultures mono-spécifiques, ce qui limite la flexibilité de ce mode de production. Au Cameroun et au Gabon, le caoutchouc est majoritairement cultivé dans de grandes plantations par des entreprises publiques ou privées, avec une tendance à la privatisation des plantations d'Etat et aux partenariats publics-privés (Assembe Mvondo et al., 2016). En 2021, près de 29 000 t étaient exportées de la sous-région vers l'UE – contre environ 18 430 t en 2020 (Tableau 16) – pour une valeur de près de 42 millions d'euros, dont 21 700 t en provenance du Cameroun.

Tableau 16 - Production et exportation de caoutchouc naturel et de ses dérivés (en t) produits dans les pays riverains du bassin du Congo en 2020 (sources¹⁸)

	Production totale du Bassin du Congo (t)	Exportations monde (t)	Exportations vers l'UE (t)	% des exportations UE dans la production totale	Exportations vers l'Asie (Chine, Indonésie, Malaisie, Inde) (t)	% des exportations asiatiques dans la production totale
2020	87 000	72 600	18 430	21	4621	5.3

La production totale des pays riverains du Bassin du Congo ne représente que 0.6% de la production mondiale. L'essentiel du marché se trouve en Asie qui produit 87% du caoutchouc naturel mondial et en consomme 75% (IRSG, 2022). Les investissements asiatiques sont de plus en plus nombreux dans ce secteur en Afrique centrale, pourtant la part des exportations vers le continent asiatique reste faible en comparaison des exportations vers l'Union Européenne. Le géant mondial de l'agro-business Olam est très actif depuis 1999 au Gabon. Il a notamment créé des co-entreprises avec le gouvernement en 2012 (Eba'a Atyi et al., 2022). Dans les régions du Sud, du Centre et du Sud-Ouest du Cameroun, la production est dominée par Hevecam (54 000 ha) et Sudcam (45 000 ha), deux agro-industriels privés appartenant à Halcyon, qui investit dans la plupart des pays de la région. Si nous ne disposons pas de données sur les volumes exportés vers l'Asie, en revanche nous disposons des valeurs des exportations¹⁹. En 2019, la Chine, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande importaient d'Afrique centrale du caoutchouc naturel pour 3 millions de dollars, 5 millions en 2020 et près de 6 millions en 2021. La plupart des pays sont exportateurs vers l'Asie mais aussi importateurs nets puisque nous incluons tous les dérivés du produit.

Les productions se développent dans des régions qui se déboisent. Cette tendance se retrouve également en République du Congo. Le principal modèle de plantation d'hévéa en Afrique centrale est la monoculture. Aucun système de certification ne permet d'encadrer la production durable de caoutchouc naturel, hormis quelques expériences par le FSC. Les initiatives émanant d'organisations de la filière sont basées sur des engagements et déclarations volontaires sans système de contrôle ni

¹⁸ Les statistiques de production sont extraites de la base de données FAOSTATS 2022 : <https://www.fao.org/faostat/fr/#compare>

Les statistiques sur l'exportation vers l'UE sont extraites de la base de données Eurostat 2022 : <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/statistics>.

Les volumes de production et l'exportation monde et vers l'Asie portent uniquement sur le caoutchouc naturel. L'exportation vers les pays européens incluent les produits dérivés.

Les statistiques sur l'exportation vers les pays asiatiques sont extraites de la base COMTRADE 2022 : <https://comtrade.un.org/data> Elles portent sur les produits suivants (code 4001) : caoutchouc naturel, balata, gutta-percha, guayule, chicle et gommes naturelles analogues.

¹⁹ Ces données sont extraites de la base données COMTRADE 2022 et portent sur le caoutchouc naturel et ses produits dérivés.

certification. En revanche, les outils de gestion des risques développés par des entreprises (Rubberway pour Michelin-Continental, Hevea PRO pour Halcyon) sont prometteurs au regard des objectifs du règlement, notamment à une échelle de bassin de production. Le système Rubberway, sans être un outil de traçabilité, permet de réaliser une cartographie des risques liés aux pratiques des acteurs de la filière jusqu'aux petits planteurs (Lehoux et al., 2022).

Les plantations d'hévéa sont éligibles à la compensation carbone depuis 2001. D'autre part, la présence d'arbres à bois de valeur dans les systèmes hévéicoles agroforestiers ouvre la possibilité d'une certification de type FSC. FSC annonce que 4 % des surfaces mondiales en plantation d'hévéa sont certifiées (FSC, 2018). Il est probable pourtant que les arbres certifiés soient les arbres d'hévéa exploités pour leurs matières ligneuses quand ils sont en fin de cycle et que le caoutchouc naturel en a été extrait.

Ce que prévoit le règlement

Les trois propositions de règlement interdisent l'extension des plantations agricoles au détriment de la forêt, ce qui correspond à de la déforestation. Elles indiquent néanmoins soutenir les transitions vers une agriculture plus durable (Art.28).

Compatibilités, incompatibilités et questions

Comme en ce qui concerne l'huile de palme, l'extension des plantations d'hévéa destiné au marché européen sera principalement contrainte par l'interdiction de la déforestation. Les possibilités de développement restantes sont donc : 1) l'extension des plantations au détriment des écosystèmes naturels échappant à la définition de la forêt, comme les savanes arbustives (dans les versions de la Commission et du Conseil du règlement); 2) l'intensification des plantations existantes et l'augmentation de la rentabilité ; 3) l'expansion des plantations durables d'hévéa, même si aucun standard international (si ce n'est le FSC de manière très marginale) n'existe pour attester de la durabilité de cette production.

Perspectives pour les pays riverains du Bassin du Congo

L'analyse des contraintes du règlement au regard des caractéristiques de l'hévéa étant très similaire à celle de l'huile de palme, le risque d'effet de fuite et du maintien d'une production peu durable est également important. Les scénarios d'évolution du secteur en Afrique centrale au regard du règlement européen sont donc proches de ceux envisagés pour la production d'huile de palme (Tableau 17). Cependant, les approches de gestion et d'atténuation du risque de non durabilité par les firmes privées à l'échelle de leurs bassins de production, les réflexions du Global Partnership for Sustainable Natural Rubber (GPSNR) sur des modèles d'assurance, ou les premières expériences de certification des plantations d'hévéa par le FSC offrent des pistes pour une hévéaculture plus durable en Afrique centrale.

Tableau 17 - Stratégies de réaction aux exigences du règlement pour le secteur « hévéa »

	Caoutchouc naturel			
Option	1 – Extension de la surface mise en hévéaculture, sans considérations environnementales.	2 – Extension de la surface mise en hévéaculture, mais sans porter atteinte aux forêts primaires.	3 – Amélioration des rendements dans les plantations d'hévéa existantes.	4 - Promouvoir des initiatives en faveur d'une hévéaculture durable.
Justification	Les planteurs sont incités à étendre leurs plantations pour accroître leur production nationale	La définition actuelle de la forêt dans le règlement (version du Conseil) autorise une extension des surfaces	La productivité des plantations peut être améliorée, mais elles appartiennent dans leur majorité à	Le GPSNR et les groupes internationaux acheteurs de caoutchouc développent des approches limitant le

	et les exportations vers les marchés asiatiques.	agricoles en dehors des forêts primaires.	des groupes industriels.	risque de production non durable de caoutchouc.
Pays potentiellement concernés	RCA, RDC, Congo, Cameroun	RCA, RDC, Congo, Cameroun	Cameroun, Gabon	Gabon, Cameroun

Bibliographie

Assembe Mvondo, S., Cerutti, P. O., Putzel, L., & Eba'a Atyi, R. (2016). What happens when corporate ownership shifts to China? A case study on rubber production in Cameroon. *The European Journal of Development Research*, 28(3), 465-478.

Bayol, N., et al. (2021). Mise en œuvre d'activités REDD+ dans les pays d'Afrique centrale. In « *Les forêts du bassin du Congo : état des forêts 2021* », Eba'a Atyi R. et al. (eds.), Bogor, Indonésie : CIFOR, 391-423.

Bessou, C. et Rival, A. (2020), *Palmier à huile : État des lieux sur la déforestation et les standards de durabilité*. Rapport d'étude CIRAD pour le CST-Forêt de l'AFD, 101 p., Montpellier, France.

Carimentrand A. (2020) *Etat des lieux sur la déforestation importée et les schémas de certification de l'objectif zéro-déforestation dans la filière cacao*. Rapport d'étude. Comité Scientifique et Technique Forêt/ CIRAD, février 2021, 64p Paris France.

Cerutti P.O., Tsanga R., Goetghebuer T., Leszczynska N., Newbery J., Almeida B., Breyne J., Tabi P. (2021). *Collecte de données sur les impacts de l'APV FLEGT pour une meilleure communication sur le FLEGT – Cameroun*. CIFOR & ADE, Bogor, Indonésie.

Cerutti PO, Goetghebuer T, Leszczynska N, Newbery J, Almeida B, Tsanga R, Fourmy R and van der Ploeg L. (2022). *Collecting evidence of FLEGT-VPA impacts: Global synthesis report – Delivered to INTPA in partial fulfilment of the GML 5.1-FLEGT Working Package*. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Chalmin, P., & Jégourel, Y. (2019). *ARCADIA 2019 : l'Afrique et les marchés mondiaux de matières premières*. Books & Reports.

Cerutti P.O., Lescuyer G. (2011). *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun : état des lieux, opportunités et défis*. CIFOR Document Occasionnel 59, Bogor, Indonésie.

Cerutti, P.O.; Tsanga, R.; Goetghebuer, T.; Leszczynska, N.; Newbery, J.; Almeida, B.; Breyne, J.; Tabi, P. (2021). *Collecting Evidence of FLEGT-VPA Impacts for Improved FLEGT Communication*. Desk Review-Cameroon. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Cuypers, D., A. Lust, T. Geerken, L. Gorissen, G. Peters, et al. (2013). *The impact of EU consumption on deforestation: comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation*. Final report. Publications Office, Luxembourg.

Defourny, P., Delhage, C. & Kibambe Lubamba, J.-P. (2011). *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo*. UCL/FAO/Coordination nationale REDD.

De Wasseige C, Flynn J, Louppe D, Hiol Hiol F, Mayaux P. (2014). *The forests of the Congo basin - State of the forest*. Weyrich. Belgium: COMIFAC.

Diaw, M. C., & Franks, P. (2019). *Production alimentaire, expansion agricole et déforestation au Mai-Ndombe, RDC*.

Doumenge C., Palla F., Itsoua Madzous G-L. (Eds.). (2021). *Aires protégées d'Afrique centrale – État 2020*. OFAC-COMIFAC, Yaoundé, Cameroun & UICN, Gland, Suisse : 400 p.

Eba'a Atyi R., Sonwa D.J. et al. (2018). Contributions des pays d'Afrique centrale à la lutte contre le changement climatique : Nécessité urgente d'une coordination intersectorielle. *OFAC Brief* No. 2. Yaoundé, Cameroun.

Eba'a Atyi R., Hiol Hiol F., Lescuyer G., Mayaux P., Defourny P., Bayol N., Saracco F., Pokem D., Sufo Kankeu R. et Nasi R. (2022). *Les forêts du bassin du Congo : état des forêts 2021*. Bogor, Indonésie : CIFOR, 459p.

EFI (2022). *Note de Cadrage : Approche Juridictionnelle pour une Huile de Palme Légale et Durable en République du Congo*. République du Congo, TFA, EFI, WRI.

Europa, Eur-Lex. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète*. (2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0352&from=EN>

Fabre, T., Bassanaga, S., Ricau, P., bayol, G., Sanial, E. (2022). *Traçabilité, transparence et durabilité dans la filière cacao au Cameroun*. Rapport Nitidae pour EFI, Barcelone.

Fern (2021). *Au-delà des engagements. Quelles contributions des CDN à la gouvernance forestière et à la résilience des communautés locales ?*. Rapport technique. <https://www.fern.org/fr/publications-insight/beyond-commitments-2318/>

FSC (2018). FSC Rubber wood and Latex in Thailand, RAOT, 5th November 2018.

Gazull, L., Goulaouic, R., & Feintrenie, L. (2015). Cartographie du potentiel de production durable de palmier à huile certifiable RSPO dans le bassin du Congo : rapport final.

Greiber T, Janki M, Orellana M, Savaresi A, Shelton D. (2009). *Conservation with Justice. A Rights-based Approach*. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-071.pdf>.

Jongrungrot, V., Thungwa, S., & Snoeck, D. (2014). Tree-crop diversification in rubber plantations to diversity sources of income for small-scale rubber farmers in Southern Thailand.

Julve, C., Ekebil, T. P., Nzoyem Saha, N., Tchantchouang, J. C., Kerkhof, B., Beauquin, A., ... & Lescuyer, G. (2013). Forêts communautaires camerounaises et Plan d'action «Forest Law Enforcement, Governance and Trade» (FLEGT) : quel prix pour la légalité ?. *Bois et forêts des tropiques*, 317(3).

Karsenty, A., & Gourlet-Fleury, S. (2016). *Quelle efficacité environnementale des plans d'aménagement des concessions forestières ?* Brief DPFAC, Montpellier.

Karsenty, A. (2019). Certification of tropical forests: A private instrument of public interest? A focus on the Congo Basin. *Forest Policy and Economics*, 106, 101974.

Karsenty, A. (2021). Géopolitique des forêts tropicales. *Etudes*, (10), 19-31.

Langevin C., Darteyron L.E., Palliere A., Mokpidie D., Burnouf J. (2020). Cadre National d'Investissement REDD+ 2020-2025 de la RCA. Version finale. TERA, IRAM, CIRAD, The World Bank.

Lehoux, H., Lucas, C. (2022). *Rubberway. Etude d'un outil de diagnostic des risques pour améliorer la durabilité de la filière caoutchouc naturel*. Rapport ASC & CIRAD, Montpellier.

Lescuyer G., Cerutti P.O. (2013). Politiques de gestion durable des forêts en Afrique centrale : prendre en compte le secteur informel. *Perspectives*, n°21, 4p.

Lescuyer, G., Boutinot, L., Goglio, P., & Bassanaga, S. (2020). *Analyse de la chaîne de valeur du cacao au Cameroun*. Rapport pour l'Union Européenne, DG DEVCO. Value Chain Analysis for Development Project (VCA4D CTR 2016/375-804), Bruxelles, Belgique.

Lescuyer, G., Tsanga, R., Nziengui, S., Forni, E., & Romero, C. (2021). Influence of FSC certification on the governance of the logging sector in the Congo basin. *Natural Resources Forum*, Vol. 45, No. 3, pp. 289-304.

Leszczynska N., Tsanga R., Goetghebuer T., Newbery J., Almeida B., Cerutti P.O. (2021). *Collecte de données sur les impacts de l'APV FLEGT - République du Congo*. CIFOR & ADE, Bogor, Indonésie.

Lyabano AH, Feintrenie L, Miaro L, Abdelhakim T. (2014). Smallholder oil palm value chain in Cameroon: A case study from the Department of Sanaga-maritime.

Mbairamadji J., Itsoua Madzous G., Nguinguiri JC., Tchunte V., Djossi D., Tiobo'o S.E., Tata-Ngome P., (2021). Intégration des objectifs de développement durable (ODD) à la gestion des forêts en Afrique centrale : état des lieux, défis et options d'amélioration. *État des Forêts 2021*, 391.

Mosnier, A., Tonga, P., Mant, R., Pirker, J., Pietsch, S., Bocquého, G., Bodin B, Gillet P., Havlík P, Obersteiner M, Kapos V, Makoudjou A., Ndinga R., Bokelo D., Tadoum M. (2017). La modélisation des changements d'utilisation des terres dans les pays d'Afrique Centrale 2000-2030. Rapport REDDPac.

Nasi R, Billand A, van Vliet N. (2012). Managing for timber and biodiversity in the Congo basin. *Forest Ecology and Management*, 268: 103-111.

Nguiffo S. (2020). De l'inefficacité du contentieux forestier en Afrique centrale. *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, 5, 107-114.

OFAC (Observatoire des forêts d'Afrique centrale). (2019). Forest concessions in the Congo basin. International forum "Together towards Global Green Supply Chains", Shanghai.

Penot, É., & Feintrenie, L. (2014). L'agroforesterie sous climat tropical humide: une diversité de pratiques pour répondre à des objectifs spécifiques et à des contraintes locales. *Bois et Forêts des Tropiques*, 321, 5-6.

Ordway, E. M., Sonwa, D. J., Levang, P., Mboringong, F., Naylor, R. L., & Nkongho, R. N. (2019). *Développement de la filière huile de palme dans le bassin du Congo: Nécessité d'une stratégie régionale impliquant les petits planteurs et les marchés informels* (Vol. 261). CIFOR.

Proposition de règlement, No 995/2010. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU), 17/11/21.*

Proposition de règlement-2, No 995/2010. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU), 24/06/22.*

Proposition de règlement-3, No 995/2010. *Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU), 13/09/22.*

République gabonaise. (2012). Plan Stratégique Gabon Émergent : Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-6. Libreville, Gabon : XXX. 149.

Rival, A. (2020). Huile de palme. Défis renouvelés de la durabilité.

Ruf, F., Leitz, E. U., Gboko, K. C., & Carimentrand, A. (2019). Des certifications inutiles ? Les relations asymétriques entre coopératives, labels et cacaoculteurs en Côte d'Ivoire. *Revue internationale des études du développement*, 240(4), 31-61.

Salah Y.M., Sandker M., Shah W., Swan S., Suarez V., Umunay P., Attafuah E., Ionescu E. (2019). *Approches juridictionnelles de la REDD+ en Afrique : enseignements émergents*. Rapport FAO, PNUD, ONU REDD.

Schepaschenko, D., Chave, J., et al. (2019). The Forest Observation System, building a global reference dataset for remote sensing of forest biomass. *Scientific Data*, 6(1), 1-11.

Sufo Kankeu, R., Demaze, M. T., Krott, M., Sonwa, D. J., & Ongolo, S. (2020). Governing knowledge transfer for deforestation monitoring: Insights from REDD+ projects in the Congo Basin region. *Forest policy and economics*, 111, 102081.

Sonwa D.J., Sufi Kankeu R. et al. (2022). Les engagements internationaux des pays d'Afrique centrale en réponse aux changements climatiques. In *Les Forêt du Bassin du Congo - État des Forêts 2021*, Eba'a Atyi R. et al. (eds.), CIFOR, Bogor, Indonésie, 195-222.

Terea, S-FOR-S, TP Perspective. (2016). Evaluation of the FLEGT Action Plan 2004-2014. Final report, Volume 1, Marseille, France.

Tsanga, R., Assembe-Mvondo, S., Lescuyer, G., Vermeulen, C., Wardell, D. A., Kalenga, M. A., ... & Abanda Ngono, F. (2021). Les droits des populations locales et autochtones à l'épreuve des politiques de gestion forestière et de conservation. *État des Forêts 2021*, 391.

Van der Ven, H., Rothacker, C., & Cashore, B. (2018). Do eco-labels prevent deforestation? Lessons from non-state market driven governance in the soy, palm oil, and cocoa sectors. *Global environmental change*, 52, 141-151.

Wich SA, Garcia-Ulloa J, Kühl HS, Humle T, Lee JS et Koh LP. (2014). Will oil palm's homecoming spell doom for Africa's great apes? *Current Biology* 24(14):1659–63.

Zeng, Y., Koh, L. P., & Wilcove, D. S. (2022). Gains in biodiversity conservation and ecosystem services from the expansion of the planet's protected areas. *Science Advances*, 8(22), eabl9885.

Annexe 1 - Système de classement des pays exportateurs : quel classement vraisemblable pour les pays riverains du Bassin du Congo ?

Méthodes d'évaluation

Les six critères d'évaluation des pays prévus dans les trois propositions de règlement (art. 27) sont :

2. Taux de déforestation et de dégradation
3. Taux d'expansion des terres de culture des produits
4. Niveaux de production et tendance historique
5. Niveaux et mise en œuvre des CDN
6. Accords internationaux conclus et mis en œuvre
7. État de la réglementation nationale

Cette annexe constitue une première tentative d'appliquer ces six critères au cinq pays retenus d'Afrique centrale, et en en proposant des indicateurs. Pour construire et renseigner ces indicateurs, nous nous appuyons sur des données issues de la littérature scientifique, de rapports techniques et des avis d'experts. Nous avons généralement retenu des indicateurs de résultat plutôt que de moyen afin de nous concentrer sur les réalisations effectives plutôt que sur les efforts engagés (parfois depuis fort longtemps mais sans de réels impacts en pratique). Cette première évaluation a pour vocation d'être largement discutée, révisée, et complétée par les partenaires concernés dans la sous-région.

Le niveau de risque des pays est symbolisé par un code couleur et présenté dans un tableau synthétique en fin de document. Chaque indicateur de chaque pays est associé à une couleur :

- Nous attribuons la couleur **rouge** aux pays qui présentent le risque de déforestation, de dégradation ou de conversion le plus élevé, au regard des données que nous avons pu mobiliser.
- Nous attribuons la couleur **vert foncé** aux pays qui ont pris des mesures contribuant à réduire les risques de déforestation, de dégradation et de conversion.
- Pour certains indicateurs, classer les différents pays nécessite une palette plus large de couleurs – présentée ci-dessous – pour tenir compte des différences de situation.



La compilation de toutes ces couleurs permet de déboucher sur une évaluation globale par pays dont il faudra vérifier la concordance avec le classement officiel des pays, lorsque le règlement entrera en vigueur.

1. Taux de déforestation

Le premier critère du règlement porte sur les taux de déforestation et de dégradation forestière, toutefois, pour des raisons d'accès aux données nous avons restreint l'analyse aux taux de déforestation

La déforestation et la dégradation des forêts sont restées à un niveau faible dans les pays riverains du Bassin du Congo. Les causes tiennent principalement à l'expansion des activités de subsistance

(agriculture et énergie) autour des zones de peuplement (Mosnier et al., 2017 ; Karsenty, 2021). Au regard des programmes de développement définis par les Etats visant l'émergence économique d'ici 2035-2040, il est peu probable que les niveaux de déforestation et de dégradation diminuent significativement.

Nous nous basons sur les données du Global Forest Resources Assessment²⁰ (FRA) de la FAO qui ciblent essentiellement la déforestation. Cette évaluation de l'évolution des ressources forestières entre 1990 et 2020 montre que l'évolution la plus forte est en RDC qui a perdu 24 474 ha sur la période soit une perte de 16%. Le Cameroun a perdu 10%, suivi par la RCA avec 4%, le Congo avec 1,6% et le Gabon 1%.

Tableau 18 - Superficie forestière (en milliers d'hectares) et leur évolution depuis 1990 (source : FRA 2020)

Etude	Période	Cameroun	RCA	Congo	RDC	Gabon
FRA 2020	1990	22500	23203	22315	150629	23762
	2000	21597	22903	22195	143899	23700
	2010	20900	22603	22075	137169	23649
	2020	20340	22303	21946	126155	23531

Tableau 19 - Classement des pays en fonction du taux de déforestation

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Taux de déforestation					

2. Taux d'expansion des terres de culture des produits, niveaux de production et tendances historiques

Nous regroupons ici les critères de risque 2 et 3 du règlement qui concernent les taux d'expansion des terres de culture des produits ainsi que les tendances historiques de production.

Pour les quatre commodités retenues, nous considérons l'évolution des volumes de production, des superficies cultivées et des rendements sur la période 1990-2020 dans les pays riverains du Bassin du Congo. Sao Tomé et Principe n'est documenté que sur la partie cacao. Les données sont issues de la base FAOSTATS et ont été recueillies en septembre 2022. Elles s'appuient sur des données officielles et non officielles, des estimations de la FAO et des données de la FAO basées sur une méthode d'imputation.

Ces données doivent être considérées avec prudence car elles ne permettent pas de mettre en rapport l'expansion des superficies agricoles et la déforestation, la dégradation ou la conversion des écosystèmes naturels. Des analyses complémentaires seraient nécessaires. En effet, les changements d'usage des terres sont des processus complexes qui dépendent d'un grand nombre de paramètres micro et macro qui vont bien au-delà des indicateurs retenus ici.

Lorsque les informations sont disponibles, nous mentionnons également les objectifs de production annoncés par les Etats pour les prochaines décennies.

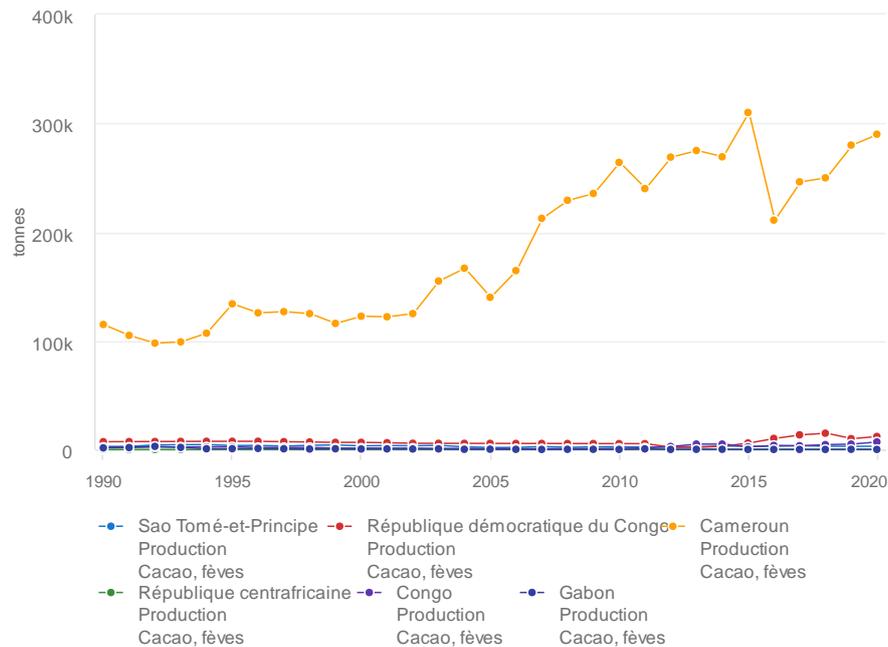
2.1. Cacao

Le Cameroun est de loin le premier contributeur en Afrique centrale des exportations de cacao vers l'UE, en totalisant 87% des volumes exportés en 2020. La production de cacao au Cameroun a

²⁰ Il convient de préciser que les forêts denses humides ne sont qu'un sous-ensemble des forêts considérées dans l'évaluation de la FAO. Par ailleurs ces indicateurs ne qualifient pas la dégradation. Nous retenons néanmoins ces données qui sont produites à partir d'une même méthode utilisée à l'échelle mondiale.

quasiment triplé entre 1990 (115 000 t) et 2020 (290 000 t). Après une importante baisse en 2016, la production a quasiment retrouvé son niveau maximum de 310 000 t en 2015. Les superficies cultivées ont globalement suivi la même évolution. Les rendements se sont également améliorés, passant de 320 kg/ha en 1990 à 420kg/ha en 2020.

La RDC est le second producteur de cacao de la région mais avec des volumes qui restent très faibles. Toutefois, selon les estimations de la FAO, les rendements se sont nettement améliorés à partir de 2016, atteignant un niveau maximum de 680kg/ha avant de revenir à 525 kg/ha en 2020. Les rendements du cacao au Congo, légèrement supérieurs à ceux du Cameroun au début des années 1990 ont ensuite décliné, avec un taux de près de 280kg/ha en 2020.



Source: FAOSTAT (sept. 12, 2022)

Figure 5 - Evolution du volume de fèves de cacao (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

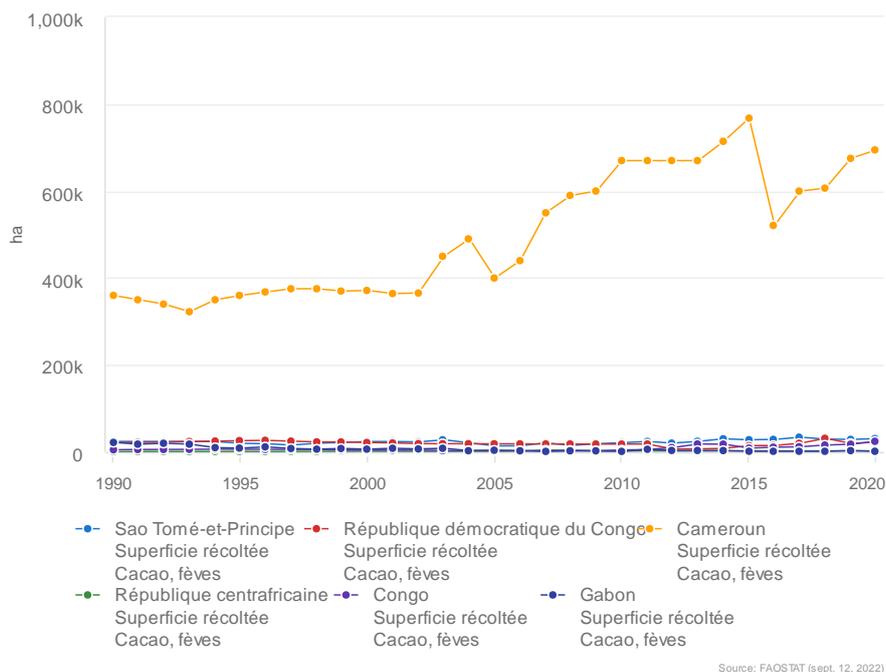


Figure 6 - Evolution des superficies de cacao (ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

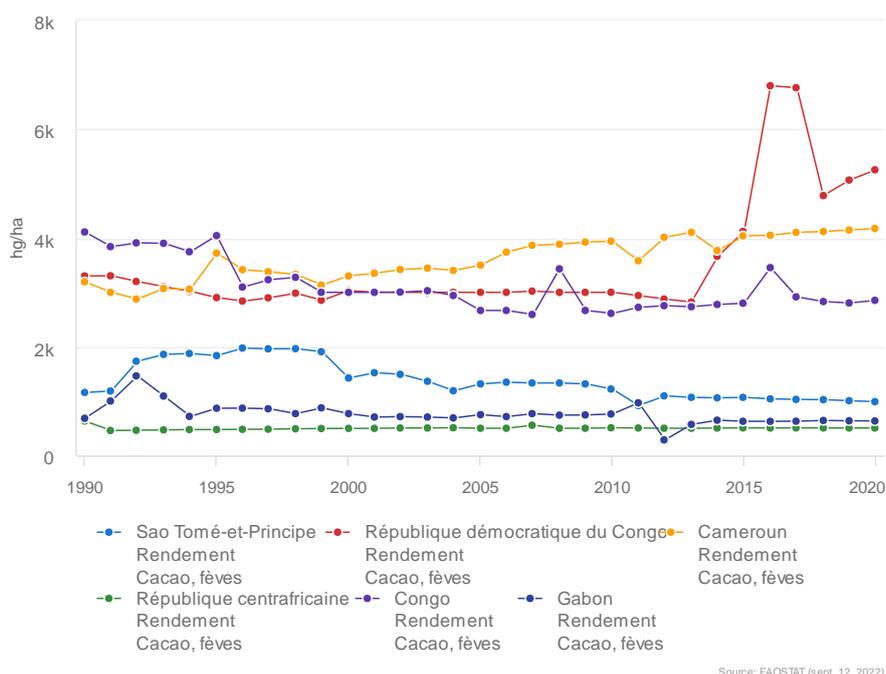


Figure 7 - Evolution des rendements de cacao (kg/ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

L'objectif du Cameroun de doubler sa production de cacao en 2020 pour atteindre les 600 000 t a été repoussé à 2030 mais également doublé, pour viser 1,2 million t par an. A rendements quasi constants, l'objectif de 2030 ne pourra sans doute être atteint sans à la fois une intensification de la production et une extension des superficies cultivées, probablement au détriment partiel de surfaces forestières.

Nous tenons compte de ces objectifs dans le critère « taux d'expansion des terres de culture ».

Tableau 20 - Classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres et des niveaux et tendances historiques de production de cacao

Cacao (fèves)	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC	Sao Tomé
Taux d'expansion des terres de culture des produits						
Niveaux de production et tendances historiques						

2.2. Huile de palme

Le Cameroun et la RDC sont les deux plus importants producteurs d'huile de palme en volume, et ce dès les années 1990. Entre 1990 et 2002 la production reste globalement stable dans les deux pays. En 2011, le Cameroun connaît son pic de production avec 355 000 t, puis une chute importante à 240 000 t en 2012. La RDC suit la tendance inverse, avec une forte croissance entre 2011 et 2013. Les deux pays se rejoignent en 2020 avec une production de près de 300 000 t. Les autres pays ont des niveaux de production bien plus faibles. C'est le Congo qui se classe en 3^e position avec un maximum de 28 000 t en 2020.

Les tendances sont sensiblement les mêmes lorsqu'on considère les chiffres combinés de l'huile de palme et des noix de palme, à ceci près que la production est plus forte en 2020 au Cameroun qu'en RDC.

Les superficies cultivées d'huile de palme et de noix de palme sont bien plus importantes en RDC qu'au Cameroun, pour des productions parfois équivalentes : en 1990 la RDC et le Cameroun produisaient chacun près d'1 million de t mais la RDC utilisait 232 000 ha contre 55 000 ha pour le Cameroun, soit une différence de 177 000 ha. En 2020, la RDC récoltait 300 000 t de moins que le Cameroun mais avec 160 000 ha de plus.

L'explication tient en grande partie dans les différences de rendement en huile et en noix associées, la RDC ayant le plus faible rendement de la sous-région jusqu'en 2009, rejointe alors par le Gabon. Le Cameroun est le pays qui dispose des meilleurs rendements, même s'ils sont décroissants notamment depuis 2010 et sont passés sous les 14,7 t de régime/ha et /an en 2020. Les rendements en RDC sont de 5,4 t de régime/ha en 2020. Le Congo est le 3^e producteur de la région mais avec une production très faible. Il a néanmoins les seconds meilleurs rendements après le Cameroun avec près de 12 t de régime/ha et /an depuis 1990.

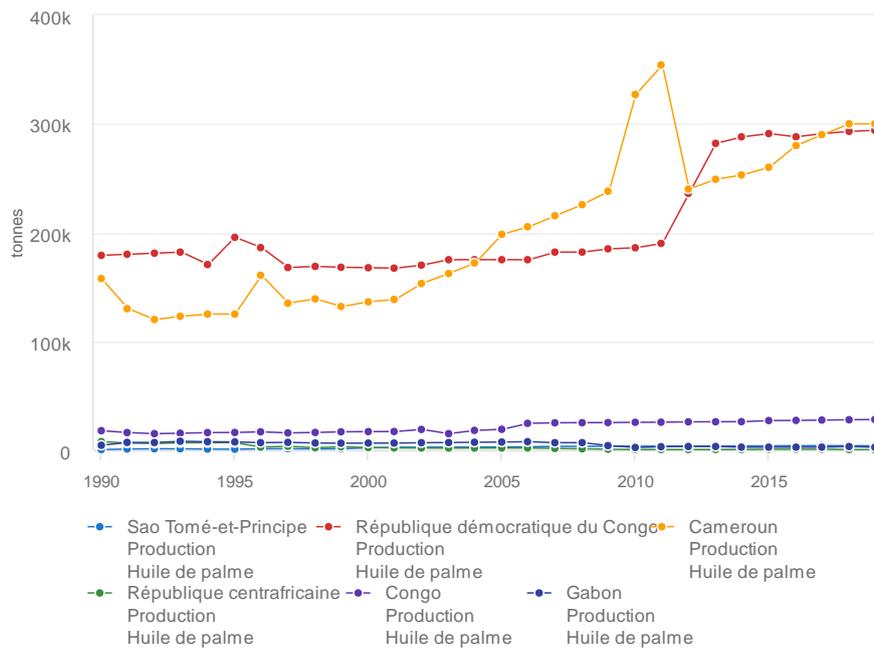


Figure 8 - Evolution du volume d'huile de palme produit (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

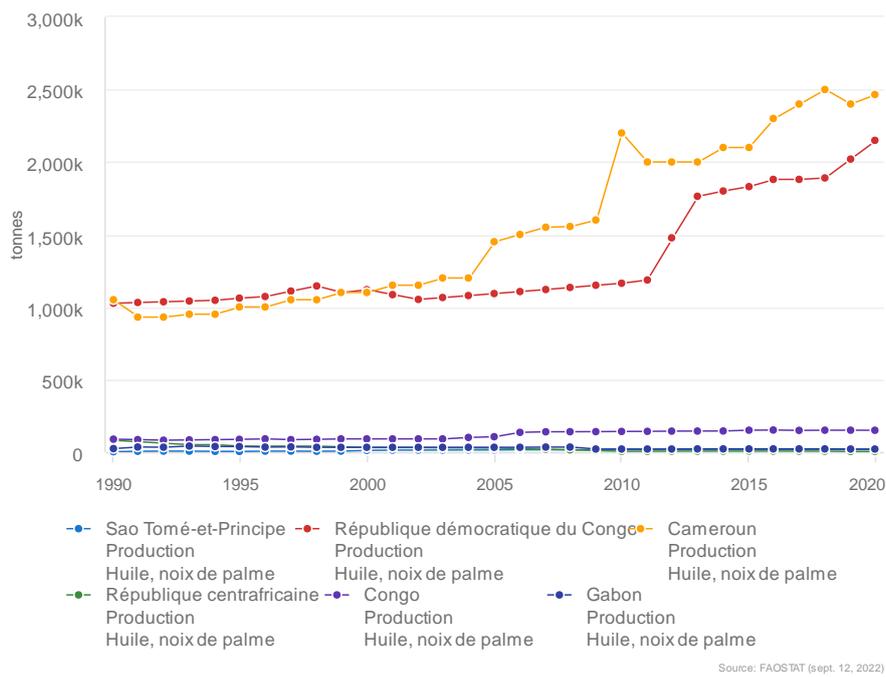


Figure 9 - Evolution du volume d'huile et de noix de palme produit (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

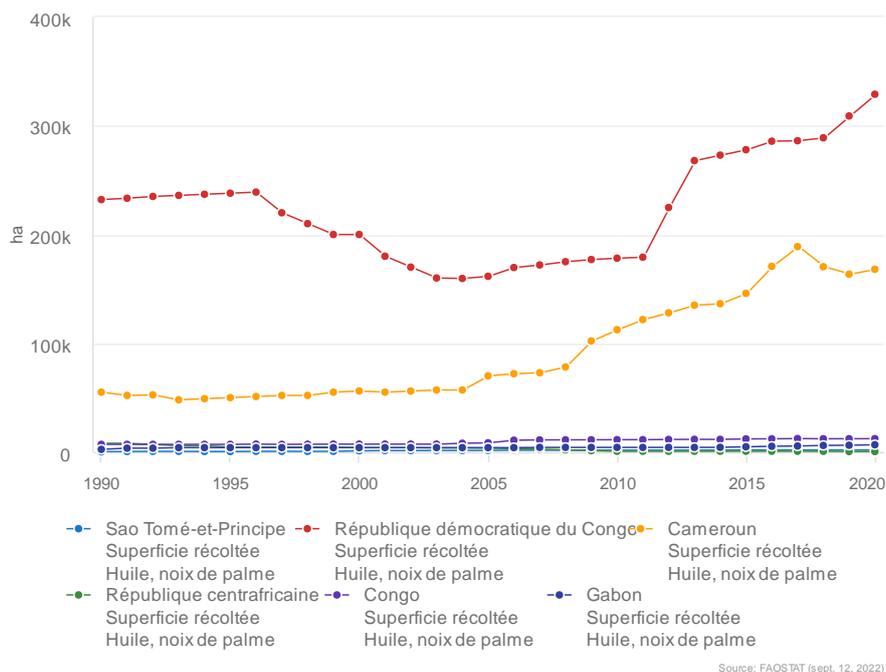


Figure 10 - Evolution des superficies d'huile et de noix de palme (ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

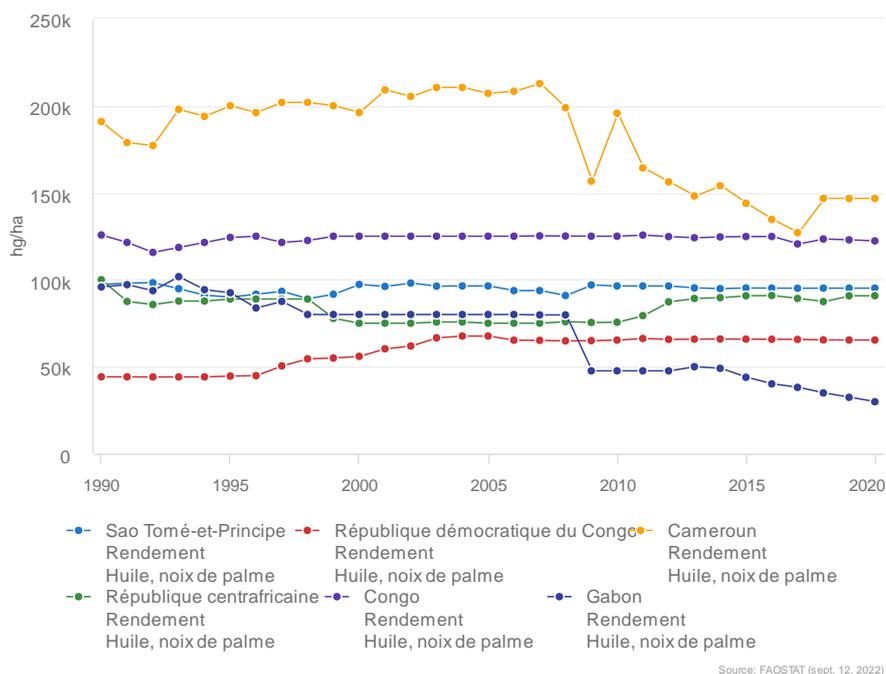


Figure 11 - Evolution des rendements d'huile et de noix de palme (kg/ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

La RDC semble être le seul pays de la région à disposer de conditions pédoclimatiques très favorables au palmier à huile. Sur les 278 millions d'ha de terres considérées comme favorables à cette production dans l'ensemble de l'Afrique centrale, 60% se trouvent en RDC contre 11% au Cameroun (Ordway et al., 2019). Le potentiel pour planter du palmier à huile certifié RSPO est également nettement plus important en RDC, avec plus de 63 millions d'hectares, que dans les autres pays (Gazull et al., 2015). Toutefois nous ne disposons pas d'information officielle sur des objectifs de production.

Le Plan de Développement du Secteur Rural du Gouvernement du Cameroun indiquait quant à lui un objectif de 450 000 t en 2020, qui n'a pas été atteint. Désormais, l'objectif est de doubler la production d'ici 2035 à partir de la référence de 2010 établie à 230 000 t d'huile de palme brute (République du Cameroun, 2009, in Ordway et al., 2019). Depuis 2009, plusieurs sociétés internationales tentent de sécuriser du foncier pour développer des plantations sur environ 1 million d'hectares. Ces grands investissements fonciers agricoles ne pourront vraisemblablement pas se cantonner au domaine privé et forestier non permanent. Les risques de déforestation sont donc importants, et les coûts sociaux pour les communautés riveraines et les petits planteurs peuvent être élevés (Hoyle et Levang, 2021).

Le Gabon a l'ambition de devenir l'un des premiers exportateurs d'huile de palme. Il récoltait sur 4300 ha en 2014 et 6600 ha en 2020 mais a une production stable entre 2010 et 2020 de 20 000 t. Il vise une production de 280 000 t par an d'ici 2025 (République Gabonaise 2012, in Ordway et al., 2019). La superficie de forêt perdue annuellement dans les concessions agricoles a été fixée à 11 100 ha de 2015 à 2020, à 22 200 ha en 2030, à 33 300 ha en 2040 et à 44 400 ha en 2015 (République du Gabon, 2022). Parmi les plantations existantes, certaines sont dès à présent certifiées RSPO.

Enfin, les faibles rendements et les taux d'extraction moyen de la sous-région laissent présager une extension des surfaces au détriment des forêts, et notamment des forêts ou d'autres écosystèmes naturels à haute valeur de conservation (Hoyle et Levang, 2021).

Les objectifs de production du Cameroun auraient pu plaider pour un classement en rouge du critère « taux d'expansion des terres », toutefois nous préférons marquer une légère différence avec la RDC, qui ressort de l'analyse des figures précédentes. Par ailleurs, l'attribution d'une couleur « jaune claire » au Gabon ne tient peut-être pas suffisamment compte des prévisions de croissance de sa production. Nous faisons néanmoins le choix de privilégier les données dont nous disposons, tout en signalant que ce classement pourrait évoluer à court terme.

Tableau 21 - Classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres et des niveaux et tendances historiques de production d'huile de palme

Huile et noix de palme	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Taux d'expansion des terres de culture des produits					
Niveaux de production et tendance historique					

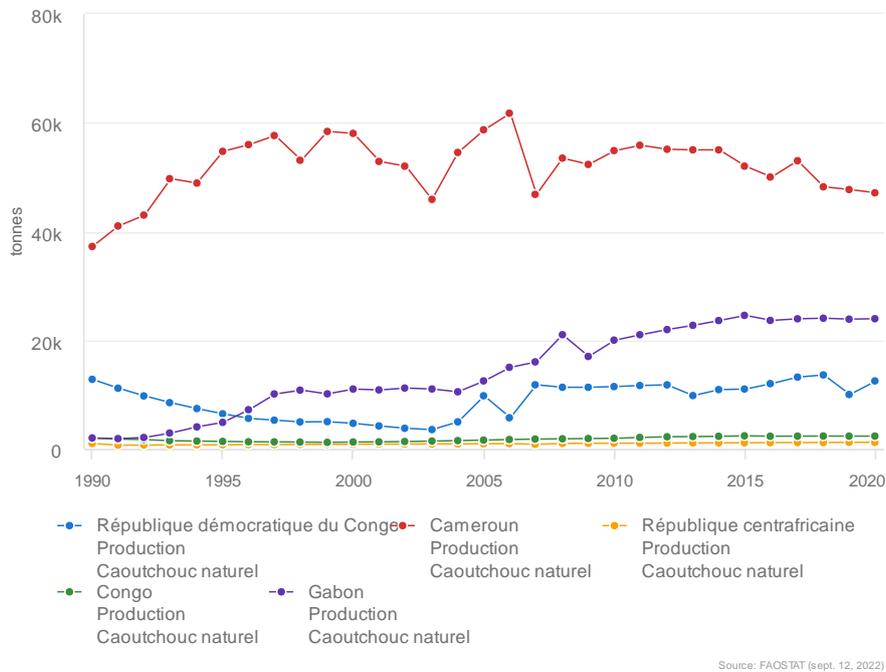
2.3. Caoutchouc naturel

Le Cameroun est le premier producteur d'hévéa dans la sous-région. Entre 1990 et 2020 la production a été croissante, avec deux baisses significatives en 2003 et en 2007 et un ralentissement depuis 2011. Le niveau maximal a été atteint en 2006 avec 62 000 t d'hévéa produit. Le pays produisait 47 000 t en 2020. Il est suivi de loin par le Gabon dont les volumes augmentent néanmoins sur l'ensemble de la période, passant d'un niveau quasi nul à 23 000 t en 2020.

Les superficies plantées ont également tendance à augmenter au Cameroun et, contrairement à la production, elles augmentent significativement depuis 2009. Au Gabon, les superficies ont été multipliées par 10 en 10 ans, tout en restant très faibles comparativement au Cameroun. La RDC (3^e producteur) a exploité quasiment autant de superficies que le Cameroun en 2020 mais en produisant 35 000 t de moins. Les rendements de la RDC restent effectivement les plus faibles de la sous-région sur quasiment toute la période. Ils augmentent significativement pour le Gabon depuis 1992,

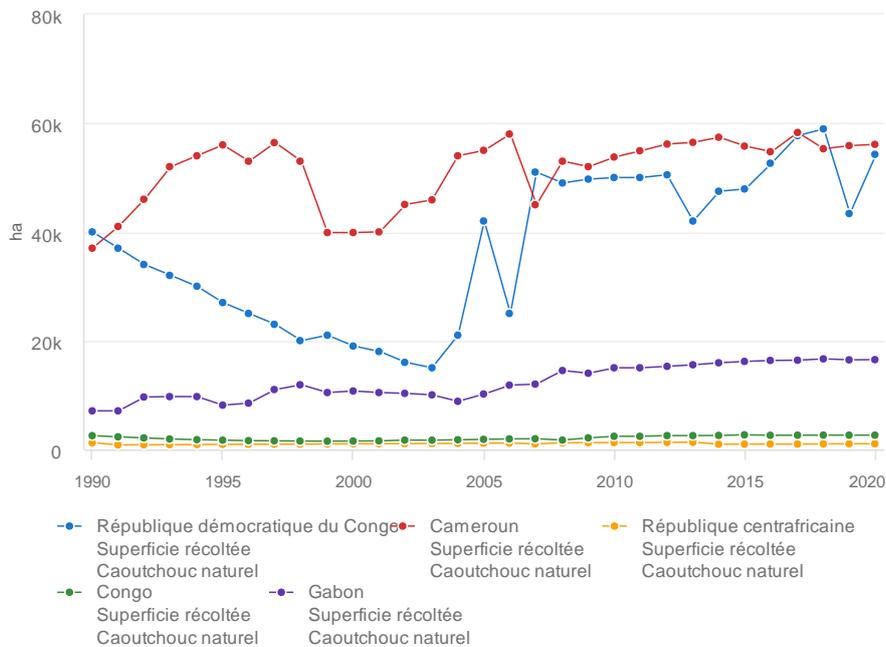
dépassant ceux du Cameroun dès 2003 pour s'établir en 2020 à 1,45 t/ha contre 0,8 t/ha au Cameroun. Les rendements au Cameroun ont connu un pic en 2000 et depuis une baisse tendancielle.

Le Cameroun projetait une augmentation de 4% de la production entre 2010 et 2020 du fait de l'extension de surfaces cultivées par les deux principaux exploitants, HEVECAM et la CDC. Toutefois, cette ambition ne semble pas avoir été atteinte. Nous ne disposons pas des objectifs de développement de ce secteur pour les autres pays.



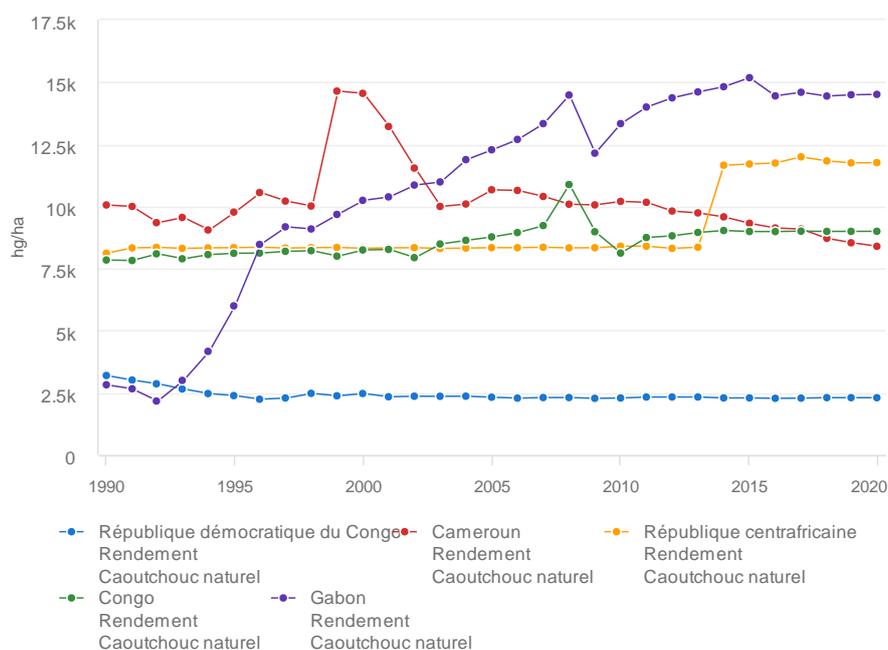
Source: FAOSTAT (sept. 12, 2022)

Figure 12 - Evolution du volume de caoutchouc naturel (t) en Afrique centrale entre 1990 et 2020



Source: FAOSTAT (sept. 12, 2022)

Figure 13 - Evolution des superficies de caoutchouc naturel (ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020



Source: FAOSTAT (sept. 12, 2022)

Figure 14 - Evolution des rendements de caoutchouc naturel (kg/ha) en Afrique centrale entre 1990 et 2020

Tableau 22 - Classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres et des niveaux et tendances historiques de production du caoutchouc naturel

Caoutchouc naturel	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Taux d'expansion des terres de culture des produits					
Niveaux de production et tendance historique					

2.4. Bois d'œuvre

Le bois produit dans la sous-région est principalement commercialisé sous forme de grumes²¹ et de sciages. Les volumes prélevés par l'ensemble des pays connaissent une nette augmentation entre 1990 et 2020, passant de 7 000 000 m³ à près de 11 300 000 m³.

²¹ Les données utilisées sont extraites de la base FAOSTATS. Les grumes de sciage et de placage désignent la production de bois rond. Les sciages correspondent à une première transformation à partir de bois rond national et importé, ils sont donc en partie compris dans les données sur les grumes. Nous renseignons ainsi la principale activité de production de la sous-région et une des principales activités de transformation.

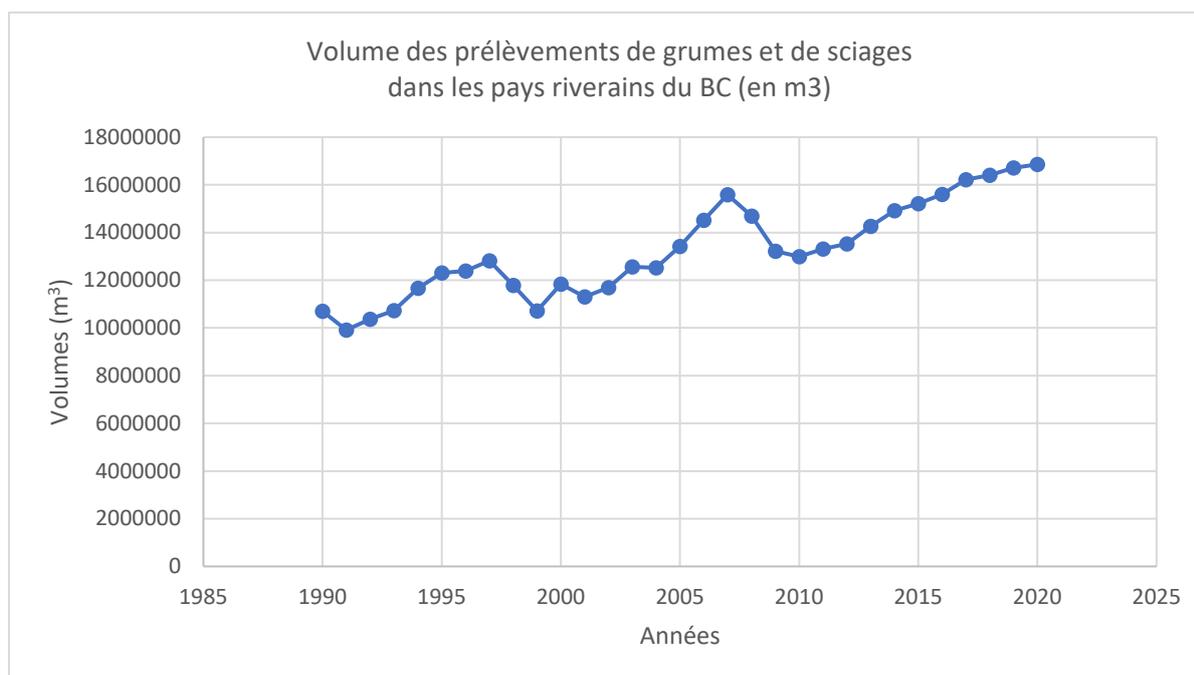


Figure 15 - Evolution des prélèvements de grumes et de sciages en Afrique centrale (en m³). (Source : FAOSTATS)

La plus forte augmentation est pour le Gabon, suivi par la RCA, le Congo, la RDC puis le Cameroun. Aux chiffres portant sur la production formelle de bois, il faut ajouter la production informelle principalement destinée aux marchés domestiques et qui correspond à des volumes très importants, en RDC et au Cameroun notamment (Tableau 23 et Figure 16).

Tableau 23 - Evolution des volumes de prélèvement en grumes et sciages (m³) entre 1990 et 2020 pour les pays de la région (source : FAOSTATS et CIFOR)

	Production formelle		Production informelle
	1990	2020	Mai 2021 ²²
Cameroun	3 727 000	4 853 865	2 400 000
Congo	1 648 000	2 722 123	300 000
Gabon	1 670 000	3 684 032	300 000
RCA	488 000	885 713	100 000
RDC	3 170 000	4 712 013	3 400 000

²² Les données FAOSTATS sur la production formelle sont complétées par des données informelles collectées dans divers rapports du CIFOR et cités dans un tableau de synthèse produit par l'ATIBT (2021).

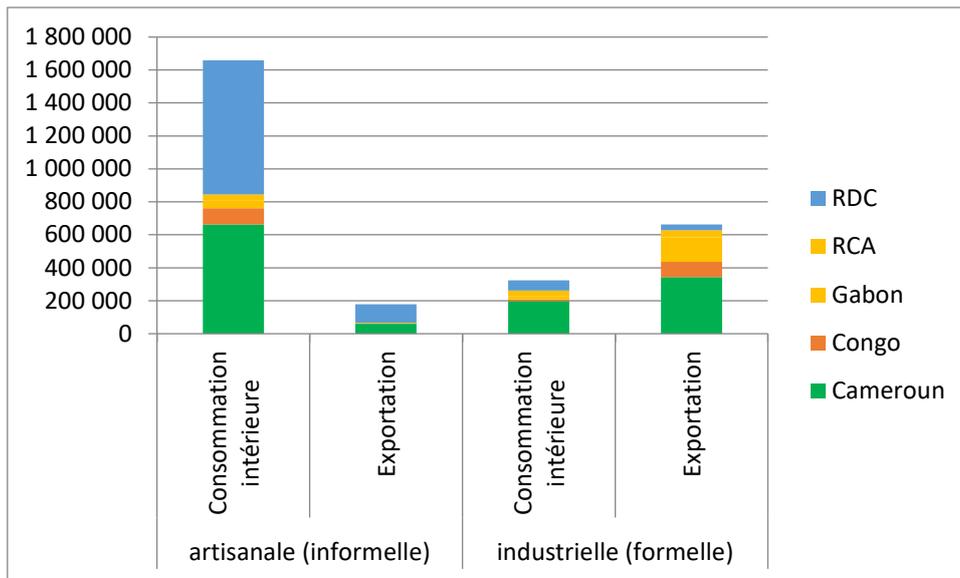
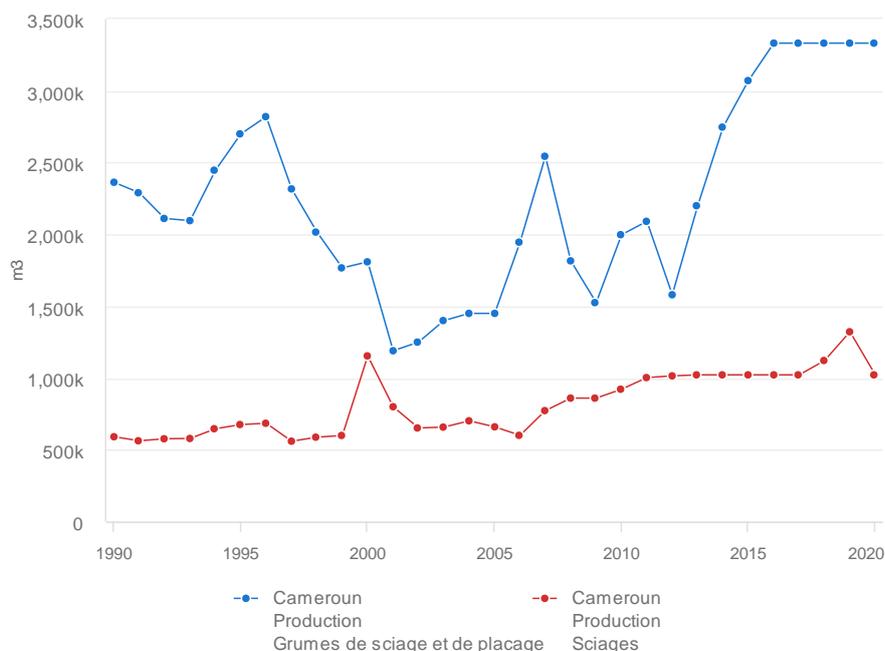


Figure 16 – Importance des marchés domestiques informels des sciages en Afrique centrale (Lescuyer & Cerutti, 2013)

Le Cameroun et le Gabon restent par ailleurs les principaux producteurs industriels de bois d'œuvre dans le bassin du Congo (Bayol et al., 2021).

Tendances par pays

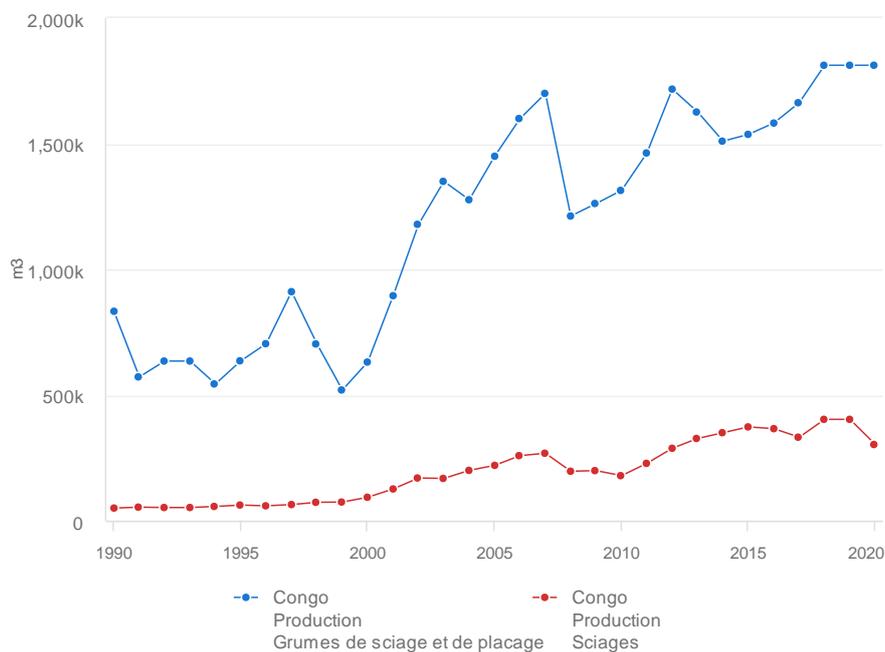
Entre 1990 et 2020, la production de grumes au Cameroun a alterné entre des phases marquées de baisse et de croissance. La production a ainsi atteint son niveau maximal en 2016 avec 3,3 millions de m³ en 2020, un niveau qui semble se stabiliser depuis. Sur l'ensemble de la période la production de sciage est légèrement croissante, passant de 600 000 m³ en 1990 à un million en 2020.



Source: FAOSTAT (oct. 06, 2022)

Figure 17 - Evolution du volume de bois (m³) prélevé au Cameroun entre 1990 et 2020

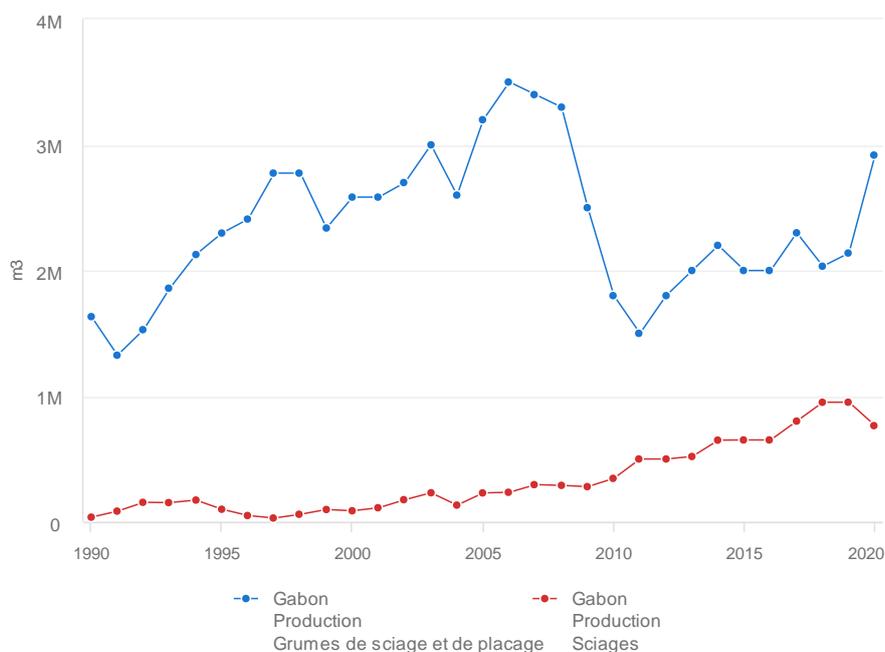
Au Congo, la production de grumes est croissante sur la période, passant de 800 000 m³ en 1990 à 1,8 millions de m³ en 2020, son niveau maximum. Les volumes de sciages sont nettement moins importants mais en croissance sur la période.



Source: FAOSTAT (oct. 06, 2022)

Figure 18 - Evolution du volume de bois (m³) prélevé au Congo entre 1990 et 2020

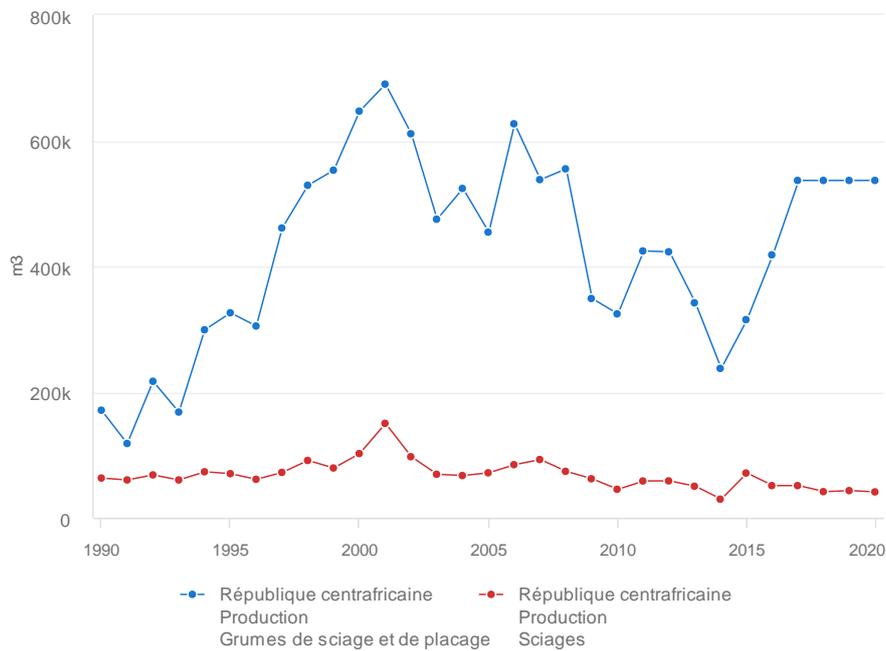
Après une période de croissance quasi constante entre 1990 et 2006, les volumes de grumes prélevés au Gabon passent de 3,5 millions de m³ à 1,5 millions en 2011. Cette évolution correspond à une politique volontariste d'arrêt de l'exportation de grumes décidée en 2009. En 2020 le pays a quasiment retrouvé son niveau de prélèvement avant l'arrêt d'exportation des grumes, soit près de 3 000 000 de m³ qui sont maintenant tous transformés sur place.



Source: FAOSTAT (oct. 06, 2022)

Figure 19 - Evolution du volume de bois (m³) prélevé au Gabon entre 1990 et 2020

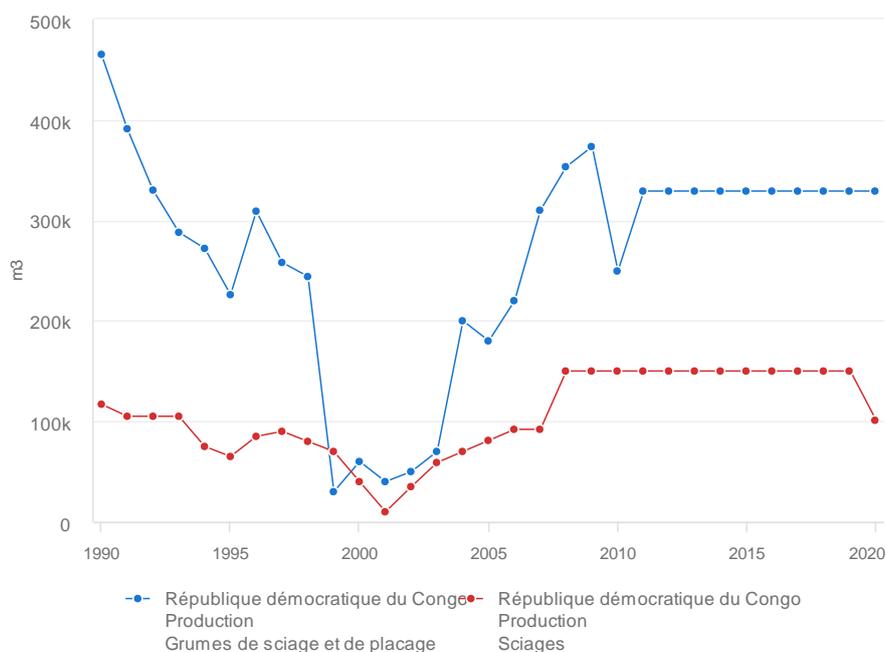
En RCA, la production de grumes est croissante entre 1990 et 2001, en baisse entre 2001 et 2014, et de nouveau en forte croissance entre 2014 et 2017. Ces dernières années, les volumes semblent s'être stabilisés à 530 000 m³. La production de sciage est légèrement à la baisse sur la période.



Source: FAOSTAT (oct. 06, 2022)

Figure 20 - Evolution du volume de bois (m³) prélevé en RCA entre 1990 et 2020

En RDC, la production de grumes a connu une chute très importante entre 1990 et 1999. Les volumes prélevés sont ensuite repartis à la hausse sans retrouver leur niveau maximal, passant de 30 000 m³ à près de 400 000 m³ en 2009. Ils semblent s'être stabilisés depuis 2011 à 330 000 m³. La production de sciage s'est également stabilisée entre 2007 et 2019 à 150 000 m³ avant de perdre 50 000 m³ entre 2019 et 2020.



Source: FAOSTAT (oct. 06, 2022)

Figure 21 - Evolution du volume de bois (m³) prélevé en RDC entre 1990 et 2020

Les deux graphiques ci-dessous permettent de comparer l'évolution des volumes de grumes et de sciages produits dans chaque pays. Le Gabon, le Cameroun et le Congo sont les trois premiers producteurs de grumes depuis 1990. C'est en RDC qu'on trouve les volumes de grumes les plus faibles sur la période. Le Congo connaît la croissance la plus forte sur l'ensemble de la période concernant les prélèvements de grumes. Pour les sciages, les pays sont classés dans le même ordre, le Cameroun étant de loin le premier producteur. C'est le Gabon qui connaît la croissance la plus forte.

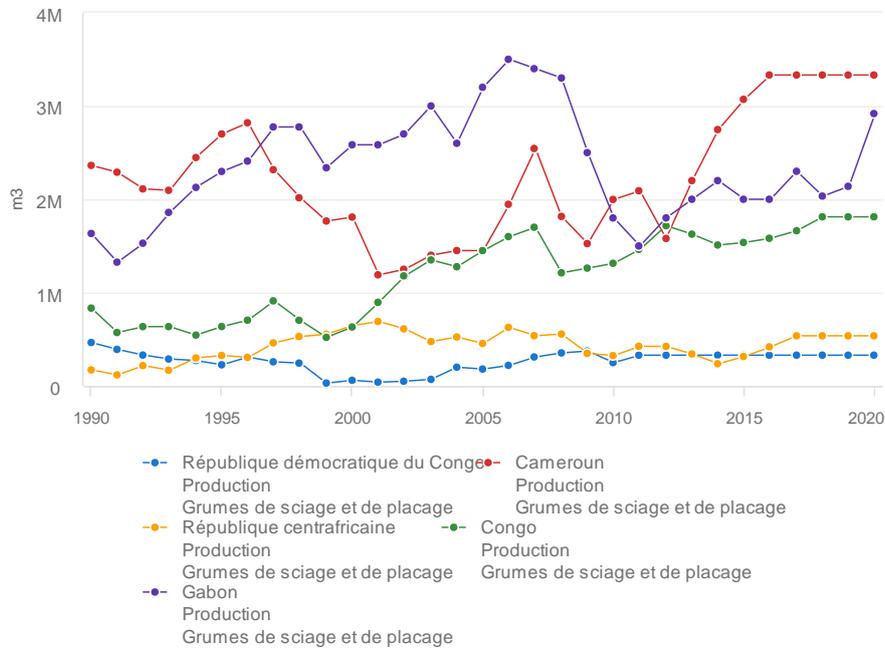


Figure 22 - Evolution du volume de grumes (m3) prélevé en Afrique centrale entre 1990 et 2020

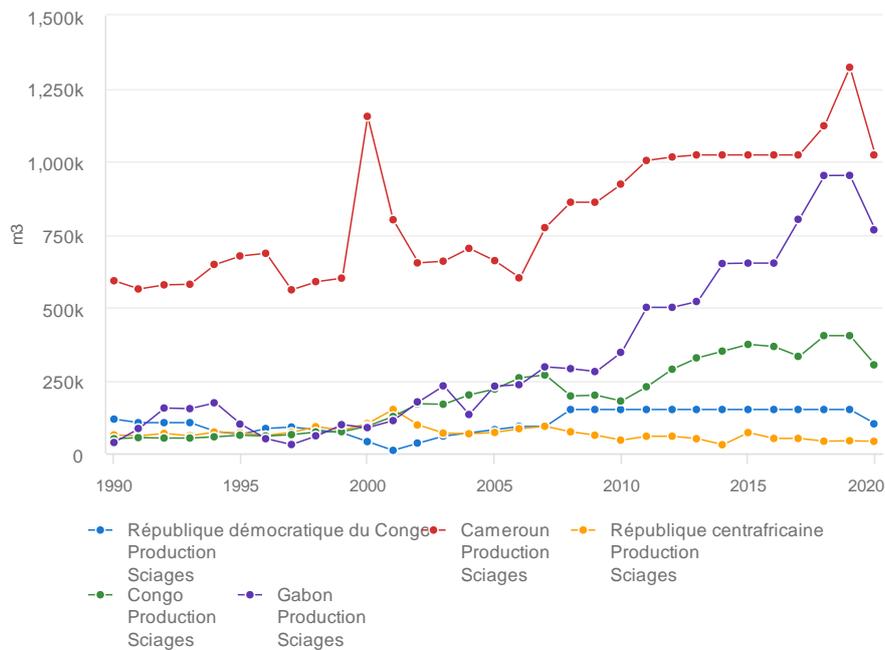


Figure 23 - Evolution du volume de sciages (m3) prélevé en Afrique centrale entre 1990 et 2020

Contrairement aux autres commodités qui sont de nature agricole et qui sont donc susceptibles d'être plus fortement en compétition avec les ressources forestières, il peut être délicat de faire des

hypothèses sur les liens entre l'évolution des prélèvements de bois et la gestion durable des écosystèmes forestiers. Une telle analyse nécessiterait des données supplémentaires, sur le type d'exploitation (la mise en place d'une exploitation forestière à impact réduit par exemple), l'existence et le respect des plans d'aménagement dans les concessions forestières, l'existence ou non de certifications, etc. Nous disposons néanmoins de l'évolution des surfaces forestières certifiées que nous considérons comme un indicateur du niveau de risque associé à l'exploitation de bois.

Après un développement soutenu entre 2005 et 2010 dans la sous-région, la dynamique de la certification forestière de durabilité s'est ralentie du fait de coûts de mise en œuvre importants, de marchés peu rémunérateurs, d'une gouvernance peu adaptée et des difficultés à se conformer aux exigences réglementaires (Bayol et al., 2021). Le recul des surfaces certifiées au Cameroun correspond à l'arrêt d'activité de deux groupes leaders qui exploitaient d'importantes concessions certifiées (Karsenty, 2019). L'obligation de certification annoncée par la présidence à partir de 2025 au Gabon explique cette projection à partir de 2023. La RDC a également obtenu deux certificats de légalité début 2019.

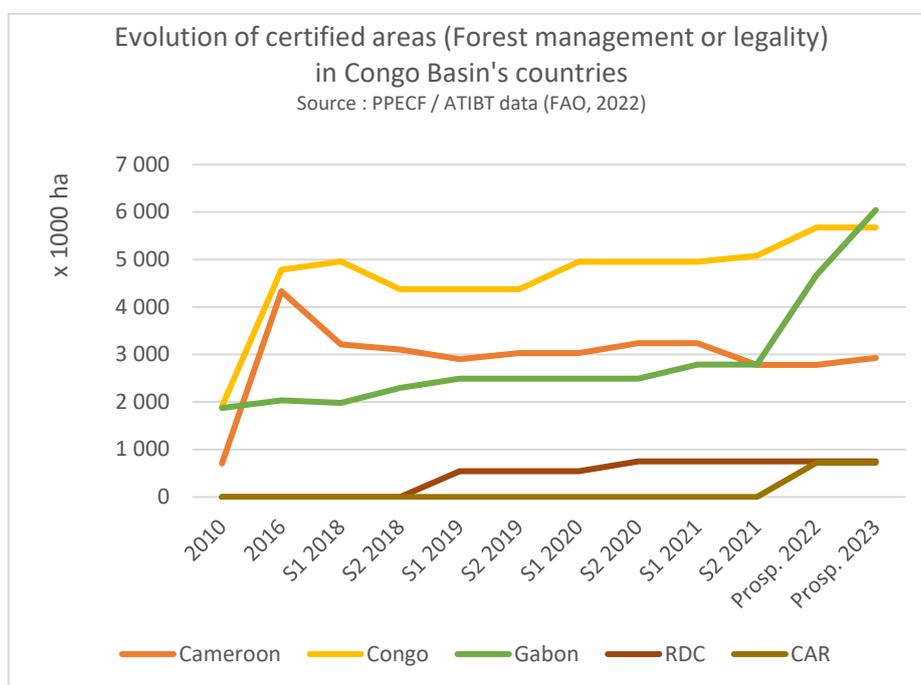


Figure 24 - Evolution des surfaces certifiées pour la durabilité et la légalité en Afrique centrale

Nous considérons les données sur la production officielle de grumes, de sciages mais aussi sur la production informelle pour produire le tableau de synthèse ci-dessous.

Tableau 24 - Classement des pays en fonction du niveau et des tendances historiques de production de bois, et de l'évolution des surfaces certifiées

Bois d'œuvre	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Niveaux de production et tendance historique					
Evolution des surfaces certifiées					

2.5. Synthèse des critères 2 et 3

Tableau 25 - Synthèse du classement des pays en fonction des taux d'expansion des terres de culture et des niveaux et tendances historiques de production pour les quatre commodités

		Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Cacao	Taux d'expansion des terres	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
	Niveaux de production et tendance historique	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Huile et noix de palme	Taux d'expansion des terres	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	Niveaux de production et tendance historique	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Red
Caoutchouc naturel	Taux d'expansion des terres	Orange	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	Niveaux de production et tendance historique	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
Bois	Niveaux de production et tendance historique	Red	Yellow	Orange	Yellow	Yellow
	Evolution des surfaces certifiées	Yellow	Green	Green	Red	Orange
Bilan		Red	Yellow	Yellow	Yellow	Orange

3. Niveaux et mise en œuvre des CDN

Les pays se sont fixés des ambitions variables de contribution à la réduction des émissions de GES. Entre 2021 et 2022 ils ont tous procédé à la révision de leur CDN initialement fixée en 2015.

En 2015, le **Cameroun** s'est donné comme ambition une réduction de ses émissions de GES de 32% d'ici 2030, dont 11% inconditionnelle et 21% conditionnée à l'appui de la communauté internationale. En 2021, la révision des CDN a fixé à 12% la réduction des émissions inconditionnelles et à 35% la réduction incluant les mesures conditionnelles. Les forêts sont à la 4^e place dans la CDN du pays, avec un objectif de réduction de 9% des émissions.

En 2015, le **Gabon** s'est engagé à réduire de 50% ses émissions de GES d'ici 2025. Dans la seconde CDN, le pays s'engage à rester neutre en carbone au-delà de 2050, sans conditionnalité.

En 2015, la **RDC** s'est engagée à une réduction conditionnelle de ses missions de 17% d'ici 2030. Dans sa CDN révisée, le pays s'est fixé l'objectif d'une réduction de 21% de ses émissions de GES, dont 19% sous condition de soutien. Le secteur forestier est un des cinq secteurs concernés.

Dans sa CDN révisée, le **Congo** s'est fixé un objectif de réduction en 2030 de 32,19% de ses émissions de manière conditionnelle et 21,46% de manière inconditionnelle.

Dans sa CDN révisée, la **RCA** vise une réduction d'ici 2030 de ses émissions de 10% de manière inconditionnelle et de 25% de manière conditionnelle.

Tableau 26 - Les niveaux de CDN révisées des pays riverains du bassin du Congo

	Réduction inconditionnelle	Réduction conditionnelle
Cameroun	12%	35%
Gabon	Neutralité	Absorption nette de 100 millions de t. de CO2 au minimum par an
RDC	2%	19%
Congo	32,19%	21,46%
RCA	10%	25%

Quoique les premières CDN aient été élaborées il y a presque dix ans et qu'elles aient été révisées récemment, il ne semble pas exister d'évaluation de leur mise en œuvre dans les pays d'Afrique centrale (Sonwa et al., 2022), peut-être en raison des difficiles changements structurels qu'elles impliqueraient (Eba'a Atyi et al., 2018). Cependant, une étude récente a porté sur la place des forêts dans les CDN nouvelles et révisées des pays d'Afrique centrale (Fern, 2021). Notre évaluation s'appuie sur quelques-uns des éléments retenus dans cette synthèse : la place du secteur « foresterie », l'existence de scénario d'atténuation des émissions liées aux forêts et la prise en compte du potentiel de séquestration du carbone. Dans notre proposition d'évaluation, nous intégrons également les niveaux de réduction inconditionnelle et conditionnelle sur la base des exigences affichées dans les versions révisées des CDN nationales.

Tous les pays intègrent le secteur des forêts sous la forme du secteur AFAT (Agriculture, Foresterie et Affectation des Terres), en tant que secteur d'émission mais aussi en tant que puits de carbone ou levier d'adaptation. Toutefois les pays se fixent des niveaux d'ambition différents, comme le montrent les niveaux de CDN. Si l'on considère les objectifs de réduction conditionnelle et inconditionnelle, le Cameroun est à un niveau intermédiaire, comparé aux autres pays. En revanche, c'est le pays qui fixe au secteur forestier les efforts de réduction des émissions les plus importants en proportion dans la CDN. Le potentiel de séquestration du carbone passe au Cameroun essentiellement par du reboisement et de la régénération assistée. Le Congo, la RDC et la RCA ont également établi des scénarii d'atténuation des émissions, cependant au Congo il est prévu une hausse des émissions sauf dans le scénario conditionnel et en RCA une hausse est attendue quel que soit le scénario, conditionnel ou inconditionnel. En comparaison des autres pays, c'est la RCA qui dispose des objectifs de valorisation du potentiel de séquestration du carbone les moins ambitieux. De manière globale, le Gabon est le pays qui s'est fixé le niveau d'ambition le plus important.

Tableau 27 - Synthèse du classement des pays relatif à la mise en œuvre des CDN

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Niveau des CDN					
Intègre le secteur de la foresterie					
Propose scénarios d'atténuation des émissions liées aux forêts					
Valorise et renforce le potentiel de séquestration du carbone					
Bilan					

4. Accords internationaux conclus et mis en œuvre

Ce cinquième critère porte sur l'existence et la mise en œuvre effective d'accords et autres instruments conclus entre le pays concerné et l'UE pour lutter contre la déforestation, la dégradation ou la conversion des forêts, qui favorisent la conformité des produits de base et produits en cause avec les exigences du règlement, pour autant que leur mise en œuvre rapide et effective ait été constatée sur la base d'une évaluation objective et transparente (art. 27).

Nous proposons de renseigner ce critère à partir de trois indicateurs : un premier sur le niveau de mise en œuvre des APV, un second sur le respect de l'Agenda 2030 et un dernier sur les projets menés au titre de REDD+.

4.1. Mise en œuvre du FLEGT, le cas des APV

Trois pays de la région ont signé un APV entre 2008 et 2013 : le Cameroun, le Congo et la RCA. Au Cameroun, l'Etat n'a franchi que la première étape officielle pour l'obtention de l'autorisation FLEGT en 2020, soit la promulgation d'un décret permettant aux entreprises forestières d'obtenir un certificat de légalité à condition qu'elles respectent le droit (Cerutti et al., 2021). Au Congo, le pays est également en phase de test de la mise en œuvre. Après la signature de l'Accord, la RCA a connu trois années de crises militaro-politiques qui ont naturellement suspendu le processus²³. Aujourd'hui encore, aucun des trois pays ne bénéficie encore de licence FLEGT. Les APV ont permis un certain nombre d'avancées, notamment l'amélioration de la gouvernance par une définition de légalité des bois plus claire et l'engagement des pays dans des réformes réglementaires. Toutefois le processus APV a aussi été révélateur de difficultés et de défis.

Une étude du CIFOR a porté sur l'évaluation des effets des APV au Cameroun et au Congo sur quatre thèmes, la gestion durable des forêts et l'état des forêts, le développement des secteurs forestiers formels et informels, l'emploi et les débouchés, l'application et le respect de la loi (Leszczynska et al., 2020 ; Cerutti et al., 2021). Nous nous appuyons ici sur ses principaux enseignements.

Concernant le **Cameroun**, selon les types d'acteurs interrogés dans l'étude les avis divergent quant à la capacité des APV à avoir permis une réduction de l'exploitation forestière illégale (en volume) dans le domaine forestier permanent et non permanent. Si une partie des acteurs voit de légères améliorations, d'autres considèrent que l'APV a au contraire eu pour effet de renforcer les prélèvements illégaux dans le domaine forestier non permanent. La contribution de l'APV au respect des plans d'aménagement forestiers ne fait pas non plus consensus puisque leurs prescriptions sont modérément respectées, hormis dans les concessions certifiées. Ainsi, comme l'indique le rapport, l'obtention d'un permis reste un processus complexe. Par ailleurs un audit FLEGT a révélé d'importants problèmes associés aux documents en lien avec divers titres d'exploitation forestière (Cerutti et al., 2021). Sur les volumes de bois exploités avec un permis, l'APV semble avoir eu un léger effet positif, que le bois soit commercialisé localement ou exporté. Globalement le manque d'application de la loi ressort parmi les personnes enquêtées dans cette étude comme étant la principale cause de la présence de bois illégal. La prise en compte de l'opinion des communautés locales et des peuples autochtones s'est légèrement améliorée, passant d'un niveau très faible à faible, mais l'APV n'est pas considéré comme ayant contribué à une plus grande considération de leurs droits et des droits des communautés locales. Il n'est pas non plus perçu comme ayant amélioré leur qualité de vie. A noter que dès 2013, une étude avait constaté un certain nombre d'irrégularités dans les forêts communautaires échantillonnées au Cameroun et avait souligné la complexité et le coût excessif liés

²³ Nous ne disposons donc pas de données détaillées pour la RCA.

au respect des grilles de légalité (Julve et al., 2013). Les conclusions plaident déjà pour la mise en place de règles légales plus adaptées aux réalités des forêts communautaires.

Au **Congo**, le nouveau Code forestier promulgué en 2020 a intégré des éléments de l'APV, mentionné les droits des communautés locales et des peuples autochtones, et admis la foresterie communautaire comme une forme de gestion des forêts (ATBIT, 2020). Cependant, en l'absence de décret d'application, ces dispositions ne sont pas contraignantes, et les permis d'exploitation des bois de qualité et des bois issus des forêts communautaires ne sont donc pas mis en exécution. Le rapport du CIFOR sur le pays fait état de résultats modérés de l'APV sur une meilleure application des plans d'aménagement des forêts et sur la déforestation. L'effet serait légèrement positif sur la baisse des pratiques illégales dans les domaines forestiers permanents et non permanents, mais là aussi les avis sont partagés. De même, les volumes de bois illégal commercialisés localement et à l'export auraient diminué avec une contribution dite « modérée » de l'APV. Les effets positifs sur l'augmentation d'hectares certifiés sont notables surtout dans le Nord du pays où la dynamique d'exploitation certifiée était déjà bien implantée. Comme au Cameroun, les acteurs rappellent les difficultés des petites et moyennes entreprises (PME) à se mettre en conformité avec les exigences légales. De même, le respect de la loi demeure également problématique, empêché par des conflits d'intérêt, un niveau élevé de corruption et des peines insuffisamment dissuasives, même s'il semblerait que la corruption ait décliné dans le secteur forestier. Enfin, dans les deux pays, les systèmes de vérification de la légalité ne sont pas encore opérationnels.

Au Congo comme au Cameroun, l'étude relève néanmoins des effets positifs quant à la participation de la société civile dans le contrôle de la légalité et le repérage des irrégularités. Les organisations auraient ainsi gagné en autonomie et en efficacité. Par ailleurs, l'APV aurait en effet renforcé la volonté politique de lutter contre la corruption et favorisé le développement d'une « mentalité de traçabilité » (Leszczynska et al., 2020 ; Cerutti et al., 2022).

Le Gabon et la RDC ont également initié une négociation pour mettre en place le FLEGT, sans parvenir à la faire avancer.

Nous proposons un classement équivalent pour les deux pays, reflétant ce bilan mitigé.

Tableau 28 - Classement des pays relatif à la mise en œuvre des APV

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Mise en œuvre des APV					

4.2. Agenda 2030

Les pays d'Afrique centrale ont adhéré aux objectifs de développement durable (ODD). Dans la sous-région, ce processus s'appuie sur deux principaux documents cadres : le « plan de convergence » de la COMIFAC pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (2015-2025) adopté en 2014, et les « directives sous-régionales pour le suivi de la contribution des forêts aux ODD » validées en 2019. Le plan de convergence de la COMIFAC constitue un élément clé dans la mise en place d'une gouvernance transfrontalière d'un écosystème forestier aussi important que celui des pays riverains du bassin du Congo (Mbairamadji et al., 2021). L'alignement de ce plan de convergence aux cibles des ODD a permis de prioriser 31 cibles de 10 ODD. Concernant les directives sous-régionales, leur élaboration part du constat de l'insuffisance de l'ODD 15 et 13 pour saisir l'étendue des contributions des forêts.

Les progrès accomplis dans la région sont importants si l'on considère par exemple que la superficie des forêts naturelles ayant un plan de gestion a plus que quadruplé au cours de la période 2005-2010, pour atteindre plus de 31 millions d'hectares, dont 10,2 millions ayant en plus une certification (OFAC, 2019). La réalisation des ODD rencontre néanmoins les mêmes difficultés dans la quasi majorité des pays de la sous-région, à savoir les difficultés de coordination institutionnelle, l'absence de culture de gestion adaptative et la faiblesse des systèmes statistiques (Mbairamadji et al., 2021). Les rapports nationaux volontaires sont révélateurs des besoins en renforcement des capacités des personnels techniques des ministères et des services impliqués.

Notre proposition d'évaluation du risque s'appuie sur trois indicateurs : le classement général des pays en matière de réalisation des ODD²⁴ ainsi que deux indicateurs de l'ODD 15²⁵ : « *Surface moyenne des sites terrestres importants pour la biodiversité protégés* » et « *Déforestation permanente* ».

Entre la RCA qui est la moins bien classée par le Sustainable Development Report (SDR) et que nous mettons donc en rouge et le Gabon qui est le mieux classé de la région et que nous mettons en jaune, nous proposons le même classement pour les autres pays. Les couleurs attribuées aux indicateurs de l'ODD 15 sont tirées du SDR.

Tableau 29 – Classement des pays relatif à l'atteinte et la mise en œuvre de l'ODD 15 en 2022

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Rang du pays	134	148	113	162	157
ODD 15.Surface moy. protégée					
ODD 15.Défor. permanente					

4.3. REDD+

Les multiples projets mis en place au titre de REDD+ depuis 2008 signalent l'intérêt des pays pour le processus. Plusieurs projets ont été enregistrés auprès des instances officielles (CCNUCC notamment) et ont ainsi permis d'accéder à 2,5 millions de crédits carbone (Bayol et al., 2021). Toutefois, les engagements sont contrastés, pendant que certains évoluent en marge du processus REDD+, d'autres sont engagés dans toutes les initiatives (Sufo Kankeu et al., 2019). Nous nous appuyons en grande partie sur l'Etat des forêts de 2021²⁶ pour documenter ce critère (Bayol et al., 2021).

Tous les pays ont construit des stratégies nationales REDD+ et reconnu la nécessité d'améliorer les pratiques agricoles afin de préserver davantage les forêts. Le Gabon qui s'est investi dès 2005 a finalement considéré que le processus tel que défini était insuffisamment adapté à ses caractéristiques de pays à haut couvert forestier et faible déforestation. Le Gabon a préféré d'abord définir sa propre stratégie nationale de développement. Il a réouvert les discussions sur son engagement dans la REDD+

²⁴ Nos données sont extraites du rapport Sustainable Development Report 2022, voir <https://dashboards.sdindex.org/chapters>

²⁵ ODD 15 : « *Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité* ».

²⁶ L'étude indique qu'elle ne disposait pas à ce moment-là d'informations sur les projets mis en œuvre au Cameroun et en RCA.

en 2017, en présentant notamment un cadre de gouvernance adapté à la mise en œuvre du processus (Conseil National Climat Gabonais, 2020).

Plusieurs projets ont été mis en place notamment en RDC et au Congo. En **RDC**, l'expérience des **concessions de conservation** a connu un succès mitigé. Les points positifs tels que la restauration de la faune et de la flore endémique ou encore la provision et l'octroi de fonds Paiements pour Services Environnementaux (PSE) pour des actions communautaires de développement, sont contrebalancés par des éléments qui affaiblissent structurellement le dispositif. La fragilité des dispositions foncières dans la compétition avec les ressources telles que le pétrole et les ressources minières ou encore la grande dépendance des actions aux financements PSE sans certitude sur leur durabilité comptent parmi ces facteurs limitants. Par ailleurs, des concessions déclassées sont parvenues à obtenir des financements (Bayol et al., 2021). En **RDC** toujours, l'expérience de **l'agroforesterie en savane** a elle aussi un bilan en demi-teinte puisque les effets positifs au plan socio-économique et environnemental restent fortement conditionnés à l'accompagnement technique, au processus de gestion et au versement des PSE. La RDC est également engagée dans le **programme de réduction d'émissions (PRE) de Maï-Ndombe** et teste un modèle de développement vert à une échelle provinciale. La révision du niveau de référence est la dernière étape à franchir avant sa mise en œuvre. Ce PRE pourrait utilement soutenir le PIREDD Maï-Ndombe et ses trois années d'exécution qui ont permis l'accompagnement des communautés dans l'aménagement de leur terroir ou encore le soutien à des microprojets (Bayol et al., 2021). L'expérimentation du PIREDD a cependant révélé la difficulté de faire perdurer ces effets dans le temps ou encore le défi d'une gouvernance plurisectorielle. Outre des projets de plantations agroforestières sur les **plateaux Batéké**, un PRE ambitieux est en cours de développement dans deux départements du Nord du Congo, **la Sangha et la Likouala**, dont le démarrage était prévu en 2021. Toutefois, de nombreux défis restent encore à relever vis-à-vis de la participation des peuples autochtones et des communautés locales ainsi que du respect de leurs droits.

Plusieurs projets ont vu le jour au **Cameroun** visant à améliorer les pratiques agricoles et agroforestières et à soutenir la participation des communautés locales à la gestion des ressources forestières. Les certifications REDD+ sont en cours. Plusieurs projets ont également été développés au sein des communes et groupements de communes à travers le Programme National de Développement Participatif (PNDP) du Cameroun. La **RCA** est actuellement dans la mise en œuvre de la phase 2 du processus REDD+ et un certain nombre d'initiatives pilotes ont été mises en place (Langevin et al., 2019). Toutefois, les difficultés que connaît actuellement l'Etat centrafricain, la faiblesse de l'administration et des collectivités, le manque de données sur le couvert forestier etc. rendent difficile des engagements et des réalisations sur ces enjeux.

Enfin, au-delà des difficultés déjà mentionnées et qui relèvent du niveau d'incitation pour les bénéficiaires, de l'implication des parties prenantes, des accords institutionnels, financiers et de gouvernance et enfin des capacités de suivi et évaluation (Banque Mondiale, 2019), un des grands enjeux de la REDD+ est de mobiliser les financements nécessaires (Karsenty, 2021).

En dehors des cas spécifiques de la RCA et du Gabon, la mise en œuvre des projets se heurte dans les trois autres pays à des difficultés relativement similaires. Aussi, nous proposons de les distinguer sur leur niveau d'engagement à travers le nombre de projets certifiés, enregistrés et en développement, et les surfaces concernées (Bayol et al., 2021). Cela nous permet de proposer le classement suivant.

Tableau 30 - Classement des pays relatif à la mise en œuvre du processus REDD+

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
REDD+					

4.4. Synthèse du critère 5

Tableau 30 - Synthèse du classement des pays relatif au niveau de mise en œuvre des accords internationaux

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Mise en œuvre des APV					
Rang du pays sur les ODD	134	148	113	162	157
ODD 15. Mean area protected					
ODD 15. Perm. deforestation					
REDD+					
Bilan					

5. Etat de la réglementation nationale

Ce critère porte sur la mise en place de lois nationales (ou infranationales) et l'existence de mesures coercitives efficaces pour organiser le respect de ce cadre légal. Trois autres indicateurs ont été proposés par le Parlement européen : l'existence d'approches juridictionnelles construites sur un dialogue multipartite, la mise à disposition transparente des données pertinentes, et enfin l'existence et l'application effective des lois protégeant les droits des peuples autochtones et des communautés locales. Ces indicateurs peuvent faire l'objet de nombreuses interprétations et leur évaluation factuelle s'avère donc délicate. Nous faisons le choix ci-après d'utiliser des données objectives mais qui ne recouvrent qu'une partie des attentes attachées à chacun de ces indicateurs. Un exercice collectif d'identification puis d'estimation de ces indicateurs paraît nécessaire pour obtenir une évaluation plus exhaustive de ce critère dans la démarche d'évaluation du risque.

5.1. Etat des réglementations forestières

La plupart des codes forestiers des pays d'Afrique centrale ont été édictés au sortir de la conférence de Rio en 1992. Plusieurs notions importantes en matière de gestion des ressources naturelles (services écosystémiques, restauration forestière, approche paysage, genre, certification...) ont émergé depuis une vingtaine d'années, qui nécessiteraient une actualisation des lois forestières. Nous considérons donc deux indicateurs pour évaluer grossièrement l'adaptation des codes forestiers aux enjeux actuels en matière de foresterie durable : (1) l'ancienneté du code forestier par rapport à 2022 et (2) la durée du processus de sa révision, quand celui-ci a été entamé.

Tableau 31 - Classement des pays relatif au respect des réglementations forestières

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Ancienneté de la loi forestière	28 ans	2 ans	21 ans	14 ans	20 ans
Durée de sa révision	>15 ans	8 ans	>14 ans	>5 ans	>12 ans

Depuis une dizaine d'années, un travail important de revue des réglementations forestières a été complètement ou partiellement réalisé dans ces cinq pays dans le cadre de l'APV. Il n'y a aujourd'hui qu'au Congo que ce bilan a été valorisé sous la forme d'une nouvelle loi forestière.

La mise en œuvre des réglementations nationales liées aux forêts reste partout problématique, tant pour les concessions forestières (Bayol et al., 2021) que pour les diverses formes de foresterie sociale (Tsanga et al., 2021), pour des raisons à la fois variées et complexes. Une évaluation homogène et objective de la mise en œuvre du cadre légal reste donc à faire à l'échelle des cinq pays.

5.2. Le développement des approches juridictionnelles

Les approches paysagères – juridictionnelles ou pas – sont encore relativement rares en Afrique centrale, si l'on se reporte au *website landscape* (<https://landscape-f59f1.web.app/cartographie>) qui en identifie une centaine dans les forêts tropicales.

Au **Cameroun**, l'IDH (The Sustainable Trade Initiative) et le WWF (Fond Mondial pour la Nature) mettent en place un Programme Territorial Cacao Vert qui vise à piloter, au niveau du paysage, des solutions discutées dans le cadre de la feuille de route « Cacao zéro déforestation ». Ce programme a débuté en 2019 et la feuille de route est en cours de mise en œuvre. Par ailleurs les *Cocoa Talks* sont une autre instance de dialogue multipartite autour de la production de cacao.

Plus anciennement, le WWF a développé une gestion de deux paysages forestiers dans le sud du pays et dans l'extrême sud-est.

Au **Congo**, une initiative en faveur d'un RSPO juridictionnel est à l'étude (EFI, 2022).

En **RDC**, dans l'objectif de lutte contre les émissions de GES, l'approche de gestion de paysages forestiers a été assez largement déployée (Sonwa et al., 2021). Parmi eux, le PRE du Mai-Ndombe est considéré comme reposant sur une approche juridictionnelle (Salah, 2019).

Tableau 32 - Classement des pays relatif à la mise en œuvre d'approches juridictionnelles

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Approche juridictionnelle					

5.3. Mise à disposition de données forestières actualisées et pertinentes

Les pays d'Afrique centrale, via la COMIFAC, disposent d'un Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (<https://www.observatoire-comifac.net/>) qui présente les principales statistiques liées aux forêts et à la biodiversité. Cet observatoire est principalement financé par l'UE. Ces données sont fournies par les administrations nationales et révèlent leur capacité et leur volonté à rendre disponibles des informations centrales sur le secteur forestier. Parmi toutes les informations présentées par l'OFAC, nous choisissons arbitrairement la date à laquelle les données sur la production de grumes et les exportations de sciages ont été fournies par les administrations nationales, afin de tester leur rapidité à fournir ces informations au grand public.

Tableau 33 - Classement des pays relatif à la mise à disposition des données forestières

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Dernière année de référence pour l'estimation de la production de grumes	2018	2020	2020	2021	2020
Dernière année de référence pour l'estimation des exportations de sciages	2020	2019	2019	2021	2020

Cependant, cette estimation globalement bonne de la disponibilité des données publiques sur le secteur forestier est liée à l'existence et à la pérennité de l'OFAC. Il n'existe pas d'observatoire équivalent par exemple sur les politiques agricoles ou d'aménagement du territoire, alors que les données sont généralement disponibles dans les ministères concernés. Enfin, accéder à des données économiques fiables et actuelles sur les filières relève le plus souvent du parcours du combattant.

5.4. Existence et application des lois protégeant les droits des peuples autochtones et des communautés locales

Les droits des populations locales et autochtones peuvent être regroupés en deux catégories, les droits procéduraux (participation aux décisions, accès aux informations etc.) et des droits fondamentaux (droit à la vie, à la santé, à l'éducation, à l'accès aux ressources naturelles etc.) (Greiber et al., 2009). Plusieurs textes internationaux encadrent ces droits²⁷. Les programmes de révision du droit foncier et forestier, des programmes tels que la REDD+, les APV ou encore des normes de certification de durabilité incluent également des dispositions spécifiques à ces populations.

Les législations nationales des pays d'Afrique centrale reconnaissent en partie les droits détenus par les populations sur leurs terres. Toutefois, l'analyse montre que les droits traditionnels se caractérisent par leur portée limitée et des garanties juridictionnelles insuffisantes. Les droits des populations locales et autochtones constituent des obligations sans sanction et les voies de recours en cas de non-respect sont quasiment inexistantes (Nguiffo, 2020). Concernant les droits socio-économiques, plusieurs mécanismes inscrits dans les législations forestières visent à organiser le partage des bénéfices générés par l'exploitation forestières. La foresterie communautaire par exemple reste peu protectrice et butte sur de nombreuses limites liées à un cadre juridique trop restrictif, au coût des procédures d'attribution et de mise en œuvre, à des pratiques de corruption etc. (Lescuyer et al., 2019 ; Tsanga et al., 2021). Les concessions forestières industrielles, notamment celles certifiées, sont quant à elles perçues comme des obstacles à l'exercice des droits traditionnels et leur contribution à l'emploi et aux revenus des populations locales est discutée (Tsanga et al., 2021).

Nous avons évoqué plus haut les résultats limités des APV en matière de reconnaissance des droits des peuples autochtones et des communautés locales. L'absence de textes d'application au Congo limite l'analyse (Leszczynska et al., 2021). Si au Cameroun l'APV est perçu comme ayant légèrement favorisé une meilleure prise en compte de l'opinion des communautés locales et peuples autochtones, il semble sans effet sur la reconnaissance de leurs droits coutumiers (Cerutti et al., 2021).

Tableau 34 - Classement des pays relatif au respect des droits des communautés locales et des peuples autochtones

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Droits des CL et PA					

²⁷ La Convention n°169 de l'OIT de 1989 ratifiée par la RCA, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) de 2007 adoptée par tous les pays mais non contraignante et la Convention sur la diversité biologique ratifiée également par tous les pays.

--	--	--	--	--	--

5.5. Synthèse du critère 6

Tableau 35 - Synthèse du classement des pays relatif au respect de la réglementation nationale

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Ancienneté de la loi forestière	28 ans	2 ans	21 ans	14 ans	20 ans
Durée de sa révision	>15 ans	8 ans	>14 ans	>5 ans	>12 ans
Approche juridictionnelle					
Dernière année de référence pour l'estimation de la production de grumes	2018	2020	2020	2021	2020
Dernière année de référence pour l'estimation des exportations de sciages	2020	2019	2019	2021	2020
Droits des CL et PA					
Bilan					

6. Bilan du classement des pays

L'analyse des six critères permet de proposer une évaluation globale du risque de déforestation, de dégradation et de conversion des forêts, pour chacun des pays. Les pays ayant une dominante de marron obtiennent ainsi un score « marron ». Il correspond, après le rouge, à un niveau de risque élevé. Le Congo est le pays qui présente le moins de risque, la RDC celui qui en présente le plus. La RDC est suivie par le Cameroun, puis par le Gabon et la RCA.

Tableau 36 - Synthèse du classement des pays en fonction des six critères retenus par les propositions de règlement de la Commission, du Conseil et du Parlement européen

Critères	Indicateurs	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC
Critère 1 - Taux de déforestation	Taux de déforestation					
Critères 2 et 3 – Taux d'expansion des terres et tendances de production	Cacao	Taux d'expansion des terres				
		Niveaux de production et tendance historique				
	Huile et noix de palme	Taux d'expansion des terres				
		Niveaux de production et tendance historique				
	Caoutchouc naturel	Taux d'expansion des terres				
		Niveaux de production et tendance historique				
	Bois	Niveaux de production et tendance historique				
		Evolution des surfaces certifiées				

	Bilan - Tendance de production et expansion des terres					
Critère 4 – Contributions déterminées au niveau national	Niveau des CDN					
	Intègre le secteur de la foresterie					
	Propose scénarios d'atténuation des émissions liées aux forêts					
	Valorise et renforce le potentiel de séquestration du carbone					
	Bilan - CDN					
Critère 5 – Accords internationaux	Mise en œuvre des APV					
	Rang du pays	134	148	113	162	157
	ODD 15. Surface moyenne protégée					
	ODD 15. Déforestation permanente					
	REDD+					
	Bilan - Accords internationaux					
Critère 6 – Règlements nationales	Ancienneté de la loi forestière	28 ans	2 ans	21 ans	14 ans	20 ans
	Durée de sa révision	>15 ans	8 ans	>14 ans	>5 ans	>12 ans
	Approche juridictionnelle					
	Dernière année de référence pour l'estimation de la production de grumes	2018	2020	2020	2021	2020
	Dernière année de référence pour l'estimation des exportations de sciages	2020	2019	2019	2021	2020
	Droits des CL et PA					
	Bilan - Règlements nationales					
Bilan des six critères						

Annexe 2 – Définitions du règlement européen portant sur la forêt, la déforestation et la dégradation

Les huit premières définitions du Chapitre 1 article 2 du règlement européen (RE1) sur la déforestation importée et exportée publié le 17/11/2021 par la Commission portent sur la définition de la forêt, de la déforestation et de la dégradation. Ces définitions sont listées ci-après, ainsi que les modifications qui ont été proposées le 24/06/2022 par le Conseil de l'UE (RE2), une synthèse de celles proposées par les députés européens le 12/07/2022 (RE3), puis les modifications adoptées définitivement par les députés le 12/09/2022 (RE4), quand elles existent.

Déforestation

RE(1) : « déforestation » désigne la conversion d'une forêt à des fins agricoles, qu'elle soit d'origine humaine ou non ; six produits et leurs dérivés sont concernés

RE(2) : même définition

RE(3) : plusieurs députés ont demandé d'ajouter aux fins agricoles les mines, ou de remplacer « à des fins agricoles » par « autre usage des terres » ... et de considérer la conversion de forêts primaires ou de forêts anciennes, ou de forêts qui ne sont pas des plantations en « forêts de plantation », ou en « forêts plantées et forêts de plantation », comme de la déforestation. Certains demandent également de considérer une dégradation sévère comme de la déforestation.

Plusieurs députés demandent d'ajouter à la déforestation la « conversion des écosystèmes », c'est-à-dire : « le passage d'un écosystème naturel à une autre utilisation des terres ou la modification de la composition des espèces, de la structure ou de la fonction d'un écosystème naturel ; cela comprend une dégradation importante ou l'introduction de pratiques de gestion qui entraînent une modification substantielle et durable de la composition des espèces, de la structure ou de la fonction de l'écosystème ».

RE(4) : 1. On entend par "déforestation" la conversion, anthropique ou non, de forêts ou d'autres surfaces boisées pour en faire un usage agricole ou des forêts de plantation ;

(1bis) la "conversion d'un écosystème" signifie la modification d'un écosystème naturel aux fins d'une autre utilisation des sols ou la modification de la composition en espèces, de la structure ou de la fonction d'un écosystème naturel ; relèvent de cette définition les fortes dégradations ou l'introduction de pratiques de gestion qui entraînent une modification substantielle et durable de la composition en espèces, de la structure ou de la fonction d'un écosystème naturel ;

(2bis) "usage agricole" : l'utilisation de terres en vue de l'une ou de plusieurs des activités suivantes : culture temporaire ou annuelle de plantes dont le cycle végétatif est d'une durée égale ou inférieure à un an; culture permanente ou pérenne de plantes dont le cycle végétatif est d'une durée supérieure à un an, y compris les cultures arboricoles ; culture de prairies ou de pâturages permanents ou temporaires et élevage d'animaux ; et jachère temporaire ;

(2ter) «autre surface boisée» : une terre non classée comme une forêt, d'une étendue supérieure à 0,5 hectare, caractérisée par un peuplement d'arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et par un couvert forestier compris entre 5 et 10 %, ou par un peuplement d'arbres pouvant atteindre ces seuils in situ, ou par un couvert combiné d'arbustes, de buissons et d'arbres de plus de 10 %, à l'exclusion des terres consacrées principalement à un usage agricole ou urbain ;

(5bis) «écosystème naturel»: un écosystème, y compris un écosystème géré par l'homme, qui ressemble sensiblement, du point de vue de la composition en espèces, de la structure et de la fonction écologique, à un écosystème qui se trouve ou se trouverait dans une zone donnée en l'absence d'importantes répercussions de l'activité humaine; cette définition englobe, en particulier, les terres

présentant des stocks de carbone importants et celles présentant une grande valeur sur le plan de la biodiversité ;

Nos remarques : la définition du RE(1) signifie que convertir une forêt naturelle en forêt de plantation - comme les Eucalyptus - ne constitue pas une déforestation. Plusieurs députés (RE(3)) ont demandé d'ajouter à cette définition la conversion de forêts en plantations, et considèrent que transformer des forêts en forêts plantées ou de plantation constitue une déforestation. Les modifications apportées dans la dernière version RE(4) semblent régler cette question, mais en partie seulement. En effet, cela veut aussi dire que dans les pays où les forêts sont essentiellement des plantations, on peut transformer des plantations plurispécifiques (quelques espèces en mélange) relativement riches en biodiversité en des plantations monospécifiques plus productives mais moins riches en biodiversité. Or, il pourrait également être indispensable de faire évoluer une forêt, de production ou non, vers un autre type de forêt, par exemple pour des questions d'adaptation au changement climatique ou de lutte contre certains pathogènes, demandant un remplacement de la composition des peuplements sans que cela constitue une déforestation. Par ailleurs, dans RE(4) les députés ont ajouté aux forêts les « autres surfaces boisées ». Ce choix est dangereux, car il peut mélanger des savanes arborées peu dégradées et qu'il faudrait protéger, à des forêts denses humides très dégradées qui pourraient être converties en zones agricoles.

Notre proposition : conserver la définition de la RE(1). La transformation d'une forêt en « forêt de plantations » ou en « forêt plantée » devrait être considérée comme une dégradation si la forêt est naturelle.

Forêt

RE(1) : "forêt" désigne des terres d'une superficie supérieure à 0,5 hectare comportant des arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert végétal de plus de 10 %, ou des arbres capables d'atteindre ces seuils *in situ*, à l'exclusion des plantations agricoles et des terres à usage agricole ou urbain prédominant ;

RE(2) : légèrement modifié. « **Forêt** » désigne des terres d'une superficie de plus de 0,5 hectare comportant des arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert végétal de plus de 10 %, ou des arbres capables d'atteindre ces seuils *in situ*, à l'exclusion des terres dont l'utilisation est essentiellement agricole ou urbaine ; suivi de 2(a) : « utilisation agricole » signifie l'utilisation de terres à des fins agricoles, y compris pour des plantations agricoles, y compris l'élevage et les zones agricoles en jachère ;

RE(3) : certains députés ont ajouté à la définition du RE(1) : « ou, si elle existe, la définition fixée par la législation nationale. ». Plusieurs députés proposent d'introduire les « écosystèmes naturels » dans la définition : « un écosystème qui ressemble beaucoup, en termes de composition des espèces, de structure et de fonction écologique, à celui que l'on trouve ou que l'on trouverait dans une zone donnée en l'absence d'impacts humains majeurs ; il s'agit notamment des terres à fort stock de carbone et des terres à haute valeur de biodiversité telles que les savanes, les prairies, les tourbières et les zones humides, comme les mangroves ».

Nos remarques : la nouvelle proposition du RE(2) ne modifie pas vraiment la précédente. La proposition de certains députés d'utiliser les définitions nationales (RE(3)) nous paraît très intéressante. L'élargissement de la forêt aux « écosystèmes naturels » est poussée par de nombreux députés et organisations et la conversion de ces écosystèmes naturels pourrait être considéré comme

de la déforestation (voir RE(4) associé à « déforestation » ci-dessus), mais il n'y a pas eu de proposition finale faite par les députés (pas de RE4).

Notre proposition : il faut revoir la définition des forêts – dépasser l'utilisation des quatre variables « couvert arboré minimum », « surface minimale sur laquelle ce couvert est calculé », « largeur minimale contribuant au calcul de cette surface », « hauteur minimale des arbres atteinte à l'âge adulte » – et l'adapter aux différentes zones écologiques de la zone intertropicale (projet en cours de montage). Ce travail restant à faire, il faudrait au minimum prendre en compte la définition adoptée par chaque pays, en imposant le respect de la définition de la CCNUCC : taux de couvert minimum entre 10 et 30%, superficie minimale de 0,5 à 1 ha, hauteur minimale de 2 à 5 m.

Plantation agricole

RE(1) : « plantations agricoles » désigne les peuplements d'arbres dans les systèmes de production agricole, tels que les plantations d'arbres fruitiers, les plantations de palmiers à huile, les vergers d'oliviers et les systèmes agroforestiers lorsque les cultures sont pratiquées sous couvert d'arbres. Elle comprend toutes les plantations des produits de base de l'annexe I autres que le bois ;

RE(2) : très légèrement modifié. « **Plantations agricoles** » désigne les peuplements d'arbres dans les systèmes de production agricole, tels que les plantations d'arbres fruitiers, les plantations de palmiers à huile, les vergers d'oliviers et les systèmes agroforestiers où les cultures sont pratiquées sous couvert d'arbres. Elle inclut toutes les plantations des produits concernés autres que le bois. Les plantations agricoles sont exclues de la définition de "forêt" ;

Nos remarques : la nouvelle proposition du RE(2) ne modifie pas vraiment la précédente. Par ailleurs, elle est ambiguë : que signifie « cultures pratiquées sous couvert d'arbres » ? Si ces arbres sont destinés à produire du bois, et que leur taux de couvert est de plus de 10%, l'agroforêt est alors une forêt.

Notre proposition : nous nous interrogeons sur les systèmes agroforestiers. Les inclure dans la définition des forêts permettrait d'éviter la progressive transformation de ces systèmes en systèmes agricoles classiques, au détriment de la biodiversité et de la limitation de l'apport d'engrais. Les soustraire à un usage agricole correspondant aux stratégies de développement des pays poserait néanmoins question. Une voie médiane consisterait à leur laisser le statut de plantation agricole et à mettre en place un système incitatif pour les producteurs qui conserveraient les arbres au sein de leurs agro-forêts. Par ailleurs, il faudrait clairement préciser que des agro-forêts contenant un nombre suffisant d'arbres destinés à produire du bois entrent bien dans la catégorie des forêts. Ainsi, planter des cacaoyers dans une forêt dense humide dégradée dont le taux de couvert est de 15% créerait une agro-forêt restant une forêt.

Forêt de plantation

RE (1) : « forêt de plantation » désigne une forêt plantée qui est gérée de manière intensive et qui répond, à la plantation et à la maturité du peuplement, à tous les critères suivants : une ou deux espèces, une classe d'âge égale et un espacement régulier. Elle comprend les plantations à courte rotation pour le bois, les fibres et l'énergie, et exclut les forêts plantées pour la protection ou la

restauration des écosystèmes, ainsi que les forêts établies par plantation ou ensemencement qui, à maturité du peuplement, ressemblent ou ressembleront à des forêts en régénération naturelle ;

Nos remarques : pas de remarque particulière, mise à part une interrogation sur la précision de « une ou deux espèces ». Question : les forêts de chênes de Tronçais relèvent-elles de cette catégorie si elles ont été plantées ?

Notre proposition : il serait plus simple de désigner des monocultures (en distinguant clairement les plantations d'Eucalyptus par exemple).

Forêt plantée

RE(1) : "forêt plantée" désigne une forêt composée principalement d'arbres établis par plantation et/ou ensemencement délibéré, à condition que les arbres plantés ou ensemencés soient censés constituer plus de cinquante pour cent du matériel sur pied à maturité ; elle comprend le taillis d'arbres qui ont été initialement plantés ou ensemencés.

Nos remarques : certains points sont peu compréhensibles : 1) « à condition que les arbres plantés ou ensemencés soient censés constituer plus de cinquante pour cent du matériel sur pied à maturité » : quelle différence avec une plantation monospécifique si 100% des arbres sont plantés ? Et si les arbres plantés ou ensemencés ne couvrent que 40% de la forêt, cela signifie-t-il que l'on est dans une forêt naturelle ? 2) « elle comprend le taillis d'arbres qui ont été initialement plantés ou ensemencés » n'est pas du tout clair.

Notre proposition : parler directement de plantations, régénérées naturellement ou non, inéquiennes et/ou plurispécifiques.

Dégradation

RE(1) : « dégradation des forêts » désigne les opérations d'exploitation qui ne sont pas durables et qui entraînent une réduction ou une perte de la productivité biologique ou économique et de la complexité des écosystèmes forestiers, avec pour résultat une réduction à long terme de l'offre globale de bénéfices provenant de la forêt, qui comprend le bois, la biodiversité et d'autres produits ou services ;

RE(2) : « dégradation des forêts » désigne les modifications structurelles de la couverture forestière, prenant la forme de la conversion de forêts primaires en forêts de plantation ou en d'autres terres boisées ; 6(a) forêt primaire" : une forêt naturellement régénérée composée d'espèces d'arbres autochtones, où il n'y a pas d'indications clairement visibles d'activités humaines et où les processus écologiques ne sont pas sensiblement perturbés ; 6(b). « Autres terres boisées » désigne les terres non classées comme « forêts » d'une superficie de plus de 0,5 hectare comportant des arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert végétal de 5 à 10 %, ou des arbres capables d'atteindre ces seuils *in situ*, ou comportant un couvert combiné d'arbustes, de buissons et d'arbres supérieur à 10 %, à l'exclusion des terres à usage essentiellement agricole ou urbain ;

RE(3) : de nombreuses propositions sont formulées, modifiant RE(1). Plusieurs font référence au non-respect de plans d'aménagement, et donc à des exploitations « qui entraînent une réduction irréversible, s'étendant sur plus de [n] périodes de rotation des forêts, ou une perte de la productivité

biologique ou économique et de la complexité des écosystèmes forestiers », et au fait que « après l'abattage final, le site n'est pas régénéré par plantation ou par régénération naturelle, ou par une combinaison de ces moyens, ce qui entraîne une diminution globale de la croissance forestière au niveau national ; ». D'autres propositions ajoutent un texte pour tenir compte des « autres écosystèmes » (faisant référence aux « écosystèmes naturels ») : « conversion d'autres écosystèmes : transformation d'un écosystème naturel en une autre utilisation des terres, y compris la dégradation grave d'un écosystème ou l'utilisation de pratiques entraînant une modification durable de la structure, de la composition des espèces ou de la fonction de l'écosystème ; ». Certaines propositions modifient fortement RE(1) : « dégradation des forêts et des autres écosystèmes : réduction ou perte de la productivité biologique ou économique et de la complexité des écosystèmes forestiers, affectant leur composition en espèces, leur structure et/ou leur fonction, qu'elle soit ou non directement causée par l'homme ; cela inclut l'exploitation illégale des forêts ou d'autres écosystèmes ainsi que l'introduction ou l'augmentation de pratiques de gestion qui ont un impact substantiel ou durable sur la santé de l'écosystème et sa capacité à soutenir la biodiversité et/ou à fournir des services écosystémiques ». Certaines font référence au respect de la législation nationale. Certaines sont courtes et très claires : « changements au sein d'une forêt qui affectent négativement la composition, la structure ou la fonction des espèces et réduisent la capacité de la forêt à soutenir la biodiversité ou à fournir des services écosystémiques, qu'ils soient d'origine humaine ou non ; »

RE(4) : "dégradation des forêts et des autres écosystèmes naturels" : la diminution ou la disparition, directement anthropique ou non, de la productivité biologique ou économique et de la complexité des forêts et autres surfaces boisées et d'autres écosystèmes naturels, affectant leur composition en espèces, leur structure ou leur fonction ; cette définition englobe l'exploitation illégale des forêts, d'autres surfaces boisées ou d'autres écosystèmes naturels ainsi que l'utilisation de pratiques de gestion ayant une incidence substantielle ou durable sur leur capacité à soutenir la biodiversité ou à fournir des services écosystémiques.

Nos remarques : la proposition du RE(2) pose un vrai problème : elle exclut de la dégradation des forêts non primaires, ainsi que les plantations forestières et les forêts plantées. Ce qui signifie qu'il serait possible d'exploiter non durablement des forêts exploitées, secondaires et des plantations sans que cela représente une dégradation. Cela laisse la porte ouverte à l'exploitation non durable du bois.

Notre proposition. La quatrième proposition est plus satisfaisante mais reste assez vague et très dépendante d'outils de télédétection performants et de financements permettant de mener suffisamment d'inventaires de terrain, de manière régulière. Il manque à cette proposition le fait que dans certaines conditions, face au dépérissement de la forêt lié au changement climatique et/ou à l'attaque de pathogènes, il est possible de modifier la composition floristique initiale et d'introduire des espèces plus adaptées et plus résistantes : une « forêt plantée » remplaçant la forêt existante ne devrait alors pas être considéré comme une dégradation.

Même si cette définition demandera à être quantifiée, elle nous paraît traduire correctement ce qu'est la dégradation. Quelle que soit la définition qui sera retenue, la notion de « forêt primaire » doit être remplacée par « forêt » ou par « forêt naturelle ». La notion d'aménagement et/ou de respect des plans d'aménagement devrait être évitée, car elle conduit à réduire le problème de la dégradation à la partie aménagée des forêts (soit environ 1/3 des forêts denses humides des pays riverains du Bassin du Congo).

Opérations de récolte durable

RE(1) : "opérations de récolte durable" désigne une récolte effectuée en tenant compte du maintien de la qualité du sol et de la biodiversité dans le but de réduire au minimum les incidences négatives, d'une manière qui évite la récolte des souches et des racines, la dégradation des forêts primaires ou leur conversion en forêts de plantation, et la récolte sur des sols vulnérables ; qui réduit au minimum les grandes coupes à blanc et qui garantit des seuils d'extraction du bois mort appropriés au niveau local et des exigences d'utilisation de systèmes d'exploitation forestière qui réduisent au minimum les incidences sur la qualité du sol, y compris le compactage du sol, et sur les caractéristiques et habitats de la biodiversité ;

RE(2) : point supprimé.

RE(3) : de nombreux députés demandent la suppression de ce point, avec des commentaires intéressants comme : « Ce règlement devrait se concentrer sur son objectif, qui est de lutter contre la déforestation, et ne pas essayer de faire de la gestion forestière un modèle global unique, car les forêts en Europe et dans le monde sont très diverses » ou « En raison des différences entre les écosystèmes forestiers à travers le monde, il est essentiel que les politiques permettent l'adaptation des pratiques de gestion durable des forêts au niveau local et n'essaient pas d'inscrire la gestion forestière dans un modèle global unique. ». Un autre commentaire est instructif : « Ce règlement ne vise pas à transformer toutes les forêts de l'UE en réserves naturelles. Il est nécessaire d'autoriser l'exploitation normale et la restauration de la végétation arborée dans les forêts commerciales. », montrant, entre autres, que les forêts tropicales ne sont pas forcément au cœur des préoccupations. Très peu de députés proposent de le maintenir et le modifier, les modifications proposées n'apportant pas grand-chose au texte initial.

RE(4) : point supprimé.

Nos remarques : dans le RE(1), des points posent problème. 1) « la dégradation des forêts primaires » : cela signifie que l'on peut dégrader des forêts qui ne sont plus primaires, ce qui n'a guère de sens ; 2) « ou leur conversion en forêt de plantation » : donc, on peut convertir en forêt de plantation des forêts qui ne sont pas primaires ? L'utilisation du terme « primaire » est dangereux ; 3) « qui réduit au minimum les grandes coupes à blanc » : c'est très vague, de quelles superficies parle-t-on ? Et que fait-on des problèmes sanitaires majeurs comme le scolyte dans le NE de la France, ou les grandes tempêtes, les incendies, les épisodes de sécheresse... » ?

Notre proposition : supprimer cet article.

« Sans déforestation » ou « Zéro déforestation »

RE(1) : « sans déforestation » signifie : (a) que les marchandises et produits concernés, y compris ceux utilisés pour les produits concernés ou contenus dans ceux-ci, ont été produits sur des terres qui n'ont pas fait l'objet de déforestation après le 31 décembre 2020, et (b) que le bois a été récolté dans la forêt sans induire de dégradation de la forêt après le 31 décembre 2020 ;

RE(2) : « sans déforestation » signifie (a) que les produits concernés contiennent, ont été alimentés avec ou ont été fabriqués en utilisant des produits de base pertinents qui ont été produits sur des terres qui n'ont pas fait l'objet de déforestation après le 31 décembre 2021, et (b) dans le cas de produits pertinents qui contiennent du bois ou ont été fabriqués à partir de bois, que le bois a été récolté dans la forêt sans provoquer de dégradation de la forêt après le 31 décembre 2021 ;

RE(3) : certains députés proposent de clarifier le terme « sans déforestation » et de lui ajouter « sans conversion » et « sans dégradation ». Ils proposent également d'ajouter les « autres écosystèmes » aux « forêts ». Plusieurs propositions sont faites sur la « cut-off date » : certains veulent qu'elle corresponde à la date d'entrée en vigueur du texte, d'autres que la date actuelle soit remplacée par le 31/12/2008 ou le 31/12/2015.

RE(4) : "zéro déforestation" signifie que les produits de base et produits en cause, y compris ceux utilisés pour les produits en cause ou contenus dans ceux-ci, ont été produits sur des terres n'ayant pas fait l'objet d'activités de déforestation et n'ont pas causé de dégradation des forêts ou de conversion des forêts, ou n'y ont pas contribué, après le 31 décembre 2019 ;

Nos remarques : le choix de la date butoir va certainement poser problème.

Notre proposition : avant la sortie du dernier rapport de septembre 2022, notre avis était le suivant : conserver la définition du RE(1) mais en suivant la recommandation de certains députés (RE(3)) : ajouter « sans dégradation ». Un problème récurrent est celui posé par les « autres écosystèmes » (voir nos remarques précédentes). En ce qui concerne la date de référence, nous sommes résolument contre l'adoption d'une date ultérieure au 31 décembre 2020, l'idéal étant l'adoption d'une date proche de celle de la COP15 de Paris, le 31 décembre 2015. Une solution raisonnable serait d'adopter le 31 décembre 2019, ou le 1^{er} janvier 2020 (voir <https://www.cst-foret.org/ressource/note-de-politique-du-comite-foret/>). L'adoption du 31 décembre 2019 dans RE(4) nous paraît donc un bon compromis.

Annexe 3 – Article 5 de l'Accord de Paris sur le Climat, 2015

1. Les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre comme le prévoit l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention, notamment les forêts.
2. Les Parties sont invitées à prendre des mesures pour appliquer et étayer, notamment par des versements liés aux résultats, le cadre existant défini dans les directives et les décisions pertinentes déjà adoptées en vertu de la Convention pour : les démarches générales et les mesures d'incitation positive concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement; et d'autres démarches générales, notamment des démarches conjointes en matière d'atténuation et d'adaptation pour la gestion intégrale et durable des forêts, tout en réaffirmant qu'il importe de promouvoir, selon qu'il convient, les avantages non liés au carbone associés à de telles démarches.