

# Le projet européen de lutte contre la déforestation importée : les limites d'une approche indifférenciée.



© Luoman - iStock

## AUTEUR

ALAIN KARSENTY,  
ÉCONOMISTE AU CIRAD, MEMBRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE LA FNH



FONDATION  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME

THINK TANK

# SYNTHÈSE

Cette contribution analyse le projet de règlement de la Commission européenne présenté en novembre 2021 et révisé en juin 2022, et qui vise à empêcher la mise sur le marché européen de produits dont la production est liée à la déforestation. La pierre angulaire du projet est l'obligation de « diligence raisonnée » imposée aux importateurs. Or le projet comporte un certain nombre de lacunes : par exemple, certains produits n'entrent pas dans son champ d'application, il autorise une amnistie de la déforestation récente, et la définition « universelle » de la forêt pose aussi problème car elle prohibera l'importation de productions légales dans le pays d'origine mais inacceptables au regard de la définition UE de la forêt. Enfin, le mécanisme « d'analyse comparative » du risque-pays porte un risque de pénalisation collective de tous les producteurs, quelles que soient leurs pratiques.

Une solution serait de s'appuyer sur des certifications « zéro déforestation » et moduler les tarifs douaniers. Les pouvoirs publics contribueraient à faire évoluer les certifications privées en labellisant celles qui intègrent, entre autres critères, une démarche zéro déforestation correspondant aux objectifs européens et dont les mécanismes de vérification sont crédibles. Un différentiel fiscal entre les produits zéro déforestation et les autres pourrait être introduit. Cela nécessiterait une augmentation de certains tarifs, et une révision des accords commerciaux bilatéraux existants et futurs. Les recettes générées pourraient être utilisées pour financer des programmes aidant les petits producteurs des pays exportateurs à adopter des pratiques durables et à obtenir une certification. L'objectif serait qu'à terme l'UE n'importe plus que des produits certifiés zéro déforestation avec les tarifs douaniers les plus favorables.

Le projet de la Commission Européenne (CE) pour contrer la déforestation associée à certains produits agricoles importés a été dévoilé le 17 novembre 2021 <sup>1</sup>. Un tiers de la déforestation mondiale est liée au commerce international, et l'Union Européenne (plus le Royaume-Uni) aurait une « empreinte » annuelle d'environ 200.000 hectares, soit 16 % de la déforestation liée aux échanges mondiaux, selon le WWF<sup>2</sup>, valeur sans doute élevée puisque des travaux de recherche récents estiment à seulement 20-25 % la part de la déforestation d'origine agricole liée aux commerce international<sup>3</sup>.

---

1 [https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en)

2 [https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2021-04/20210414\\_Rapport\\_Quand-les-europeens-consomment-les-forets-se-consument\\_WWF.pdf](https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2021-04/20210414_Rapport_Quand-les-europeens-consomment-les-forets-se-consument_WWF.pdf)

3 Pendrill et al. (2019). Agriculture and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions. *Global Environmental Change* 56, 1-10.

## L'OBLIGATION DE DILIGENCE RAISONNÉE FAITE AUX IMPORTATEURS

La proposition de la CE prévoit qu'avant de mettre un produit sur le marché européen, chaque entreprise soit tenue de garantir qu'il n'est pas lié à un territoire ayant été déboisé après le 31 décembre 2020, en géolocalisant les parcelles d'où il provient et en mettant en place un système de traçabilité. Les produits concernés sont l'huile de palme, le soja, le cacao, le café, la viande de bœuf et le bois. Étonnamment, le caoutchouc naturel issu des plantations d'hévéas n'est pas concerné, alors qu'il constitue l'un des moteurs de la déforestation, même s'il n'est pas le plus important. Peut-être parce qu'une plantation d'hévéas est une « forêt » dans la définition de la FAO, sur laquelle s'appuie la CE. Le papier a également omis les plantations monospécifiques d'arbres à croissance rapide, lesquelles constituent pourtant un des moteurs majeurs de la déforestation en Asie. Cependant, le Parlement européen a proposé, à travers des amendements votés en septembre 2022<sup>4</sup>, d'inclure la viande de porc, les moutons et les chèvres, la volaille, le maïs et le caoutchouc naturel, ainsi que le charbon de bois et les produits en papier imprimé, et avancer la date limite d'un an, au 31 décembre 2019. Le Parlement européen a également voté d'élargir le champ d'application du Règlement aux « autres écosystèmes boisés », au-delà des forêts telles que définies par la FAO, et notamment aux savanes boisées, dans le but de protéger les *cerrados* brésiliens, écosystèmes mêlant prairies sèches, surfaces boisées et zones humides, soumis à la pression des producteurs de soja, lesquels se sont redéployés en dehors du biome amazonien depuis un moratoire sur le commerce du soja issu des zones déboisées, à l'initiative de firmes d'agro-alimentaires et d'ONG. Ce moratoire, entré en vigueur en 2006, a contribué au ralentissement de la déforestation de l'Amazonie brésilienne, jusqu'à la reprise de forts déboisements pour l'élevage ces dernières années.

La pierre angulaire de ce projet est l'obligation de « diligence raisonnée » (*due diligence*) faite aux importateurs, c'est-à-dire l'ensemble des vérifications que ceux-ci doivent réaliser pour s'assurer de l'origine du produit à importer, de sa légalité et des conditions de sa production, réduisant ainsi le risque de commercialiser des produits impliqués dans la déforestation. Le Parlement européen, à travers son vote de septembre 2022, a demandé que la diligence raisonnée tienne compte également « des atteintes aux droits de l'homme associées à la déforestation, à la dégradation des forêts et à leur conversion, y compris les violations des droits des peuples autochtones, des communautés locales et des titulaires de droits fonciers ». Ces amendements du Parlement doivent encore être approuvés par les États membres.

## UNE LARGE « AMNISTIE » DE LA DÉFORESTATION RÉCENTE

Un des principaux éléments de ce projet de règlement est la mention d'une date de « prescription » de la déforestation fixée au 31/12/2020. Le Conseil « Environnement » de l'UE du 28 juin 2022 a même proposé de porter cette date butoir au 31 décembre 2021. Concrètement, cela signifie que si la conversion de l'espace forestier a eu lieu avant cette date, les productions ne sont pas considérées comme étant impliquées dans de la déforestation. La date de fin 2020, et a fortiori celle de fin 2021, représente plus qu'un compromis, c'est le « haut » d'une fourchette évoquée par la CE (« entre 2015 et 2020 ») il y a quelques mois. Le Parlement Européen avait voté en 2020 une résolution qui conseillait que la date de 2015 soit retenue. Dans son vote de septembre 2022 sur le projet de Règlement, le Parlement propose fin 2019. Les dates proposées par la Commission puis par le Conseil « Environnement » constituent clairement un geste envers les industriels importateurs (et les pays producteurs) qui demandaient l'adoption de la date la plus rapprochée. Et cela « amnis-

---

4 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311_FR.html)

tie » beaucoup de déforestation récente au sein de pays gros producteurs, comme le Brésil ou la Côte d'Ivoire, alors que des pays à faible déforestation qui, comme le Gabon, souhaitent développer leur agriculture maintenant, feront remarquer qu'ils s'en trouvent plus pénalisés.

## L'ÉPINEUSE QUESTION DE LA DÉFORESTATION LÉGALE

L'autre point important est l'adoption de la définition des forêts de la FAO, soit 10 % de couvert arboré (à l'exclusion des palmiers à huile ou des arbres fruitiers) sur une surface minimale de 0,5 hectare. Cependant, beaucoup de pays ont retenu un seuil minimal de 30 % de couvert arboré pour définir les forêts, c'est-à-dire une acception plus restreinte de la forêt. En fixant un seuil à 10 % pour définir les produits zéro déforestation, des productions jugées légales dans le pays d'origine (dont la conversion a pu concerner un écosystème avec, par exemple, 20 % de couvert) seront inacceptables par l'UE, et, en principe, ne pourront pas être importées. Ce qui va créer de fortes tensions commerciales et de possibles mesures de représailles. À cet égard, au sein de la CE, un mémo « fuité » de la DG Commerce juge que ce projet constitue « *a direct challenge to notions of sovereignty over land use decisions* » du fait qu'il ne distingue pas entre productions légales et illégales (contrairement à la loi britannique<sup>5</sup> ou au projet de loi états-unien<sup>6</sup>).

L'idée de n'avoir qu'une seule définition de la forêt pour tous les pays (soit la même pour le Gabon, pays de forêts denses, et le Burkina, pays de forêts sèches et claires) et tous les biomes pose d'ailleurs un problème de réalisme. Il faudrait examiner les choses au cas par cas, et même biome par biome, certains pays abritant plusieurs biomes forestiers. Sans doute, pour aller dans ce sens, vaudrait-il mieux que l'UE

---

5 U.K. Environment Act 2021

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

## **Fin annoncée des Accords de Partenariat Volontaires pour le commerce des bois légal ?**

La Commission ne remet pas en cause le Règlement Bois de l'Union Européenne (RBUE) de 2013 qui vise à sanctionner les importateurs qui mettraient sur le marché européen des bois exploités illégalement. Par contre, la Commission se prépare visiblement à abandonner son initiative d'« Accords de Partenariat Volontaire » (APV-FLEGT) lancé depuis les années 2000 pour aider les pays producteurs à n'exporter que du bois légal. La pierre angulaire de ces APV est constituée des « Autorisations FLEGT » sur les bois exportés, lesquels auront tous été vérifiés (quelle que soit leur destination) en s'appuyant sur un « système national de vérification de la légalité » audité par la partie nationale et la CE. Ces Autorisations FLEGT, délivrées à la sortie du pays producteur pour les bois à destination de l'UE, dispensent les importateurs de la fastidieuse diligence raisonnée, et sont ainsi censées faciliter les échanges. Or, sur les 15 pays engagés dans ce processus, seule l'Indonésie est parvenue, depuis 2016, à émettre des Autorisations FLEGT. Cette situation est considérée comme un échec au regard des sommes importantes engagées par l'Europe dans ce processus.

Dans le nouveau contexte, les responsables de la CE ont indiqué qu'il fallait « passer de la légalité à la durabilité » (d'où la question de la dégradation). Le tandem RBUE / APV-FLEGT est donc destiné à se dissoudre dans le nouveau règlement européen multi-commodités, qui rendra incontournable la diligence raisonnée pour toutes les cargaisons, avec prise en compte de la « dégradation » pour le bois. Les Autorisations FLEGT ne sont donc plus vraiment à l'ordre du jour, même si elles serviront encore quelque temps (pour les très rares pays qui en disposent) à remplir le critère de « légalité » dans les procédures de diligence raisonnée que devront effectuer les importateurs.

s'appuie sur des certifications indépendantes à l'instar de la Rainforest Alliance pour le cacao, ou le Roundtable for Sustainable Palm Oil (RSPO) pour le palmier à huile, qui ont adopté récemment des critères « zéro déforestation ».

## PÉNALISATION COLLECTIVE ?

Un benchmarking (analyse comparative) des pays sera réalisé pour proportionner le niveau de diligence raisonnée en fonction du risque-pays. Trois niveaux de risque-pays (faible, standard, fort) seront établis. Les critères de la comparaison seraient les taux de déforestation, les tendances de production pour les commodités à risque de déforestation, les politiques nationales, la qualité de la gouvernance, etc. Si cette approche a sa logique, elle risque néanmoins de décourager les importateurs voulant s'approvisionner dans des pays comme le Cameroun, le Cambodge ou la République Démocratique du Congo, vu l'effort qu'ils auront à fournir en termes de garanties. Le texte initial de la CE indique qu'« il pourrait être tenu compte de systèmes de certification ou d'autres systèmes vérifiés par des tiers dans la procédure d'évaluation du risque », mais que « toutefois, ces systèmes ne devraient pas se substituer à la responsabilité de l'opérateur en matière de diligence raisonnée ». Qui décidera si l'effort de diligence raisonnée fourni par l'importateur en sus de la certification est suffisant ? Les interprétations risquent d'être très variables selon les autorités du pays européen concerné, créant une insécurité pour les opérateurs économiques. La Commission ENVI du Parlement européen a même voté, le 12 juillet 2022, le rejet de la possibilité de revoir ultérieurement le rôle possible des certifications comme mesure d'atténuation du risque.

En ne voulant pas faire confiance à des certifications intégrant des critères zéro déforestation pour déclarer le produit « risque négligeable », l'Union Européenne pénalisera les producteurs

« propres » dans des contextes de gouvernance difficile et de corruption rampante. Une pénalisation collective qui accentuera encore le report des flux commerciaux de l'UE vers l'Asie et les pays émergents et découragera les producteurs responsables opérant dans ces pays. Ainsi, l'UE se prive du levier du commerce pour influencer les pratiques à travers une incitation à développer des productions « zéro déforestation », même dans des zones à risque, pour accéder à un marché européen plus rémunérateur.

## UNE ALTERNATIVE POSSIBLE : S'APPUYER SUR DES CERTIFICATIONS ZÉRO-DÉFORESTATION ET MODULER LES TARIFS DOUANIERS

Adoptée en 2018, la stratégie nationale française de lutte contre la déforestation importée<sup>7</sup> mentionne la nécessité d'inclure la question de la déforestation dans les accords commerciaux et souligne la nécessité « d'évaluer la faisabilité de la mise en place de **mesures incitatives** pour les matières premières durables ». Fort de cette perspective, nous pensons qu'il est nécessaire de faire la distinction entre la déforestation illégale et légale, distinction plus acceptable politiquement qu'un boycott des importations de produits agricoles associées à une déforestation considérée comme légale dans le pays producteur mais jugée problématique sur le plan environnemental par la CE.

Idéalement, les pays producteurs et importateurs devraient s'entendre sur des définitions communes des forêts (adaptées à chaque biome) et sur des dates butoirs après lesquelles la déforestation ne peut être prescrite. Toutefois, il s'agirait d'un processus long et très incertain. Il serait plus réaliste d'adopter un double principe, selon une logique de « réponse graduée » :

---

7 <https://www.deforestationimportee.fr/fr>

- ▶ Interdire l'importation de produits agricoles issus de la déforestation illégale (ce qui est prévu par le projet de la CE).
- ▶ Moduler les tarifs douaniers en fonction des informations et des garanties que les acteurs du secteur fournissent pour assurer que leur production est zéro déforestation (ce qui n'est pas prévu par la CE). Ces tarifs différenciés devraient être introduits sur la base de certifications indépendantes incluant des critères zéro déforestation. Ces certifications seraient accréditées par les autorités publiques et soumises à un processus d'évaluation continu. La Suisse vient d'ouvrir la voie via un accord avec l'Indonésie qui abaisse les tarifs douaniers jusqu'à 40 % pour l'huile de palme certifiée (trois normes approuvées). Les performances des certifications seront suivies dans le temps par les autorités.

#### **« GOUVERNER » LES CERTIFICATIONS PRIVÉES PAR DES INCITATIONS**

L'absence actuelle de certification zéro déforestation pour certaines matières premières pourrait constituer un obstacle, mais la situation évolue rapidement. Depuis 2018, des certifications telles que RSPO (huile de palme) ou Rainforest Alliance (cacao et autres matières premières) ont intégré de tels critères. On peut supposer que les certifications suivront le mouvement et que la demande des entreprises sera beaucoup plus pressante si la perspective d'une taxation différenciée aux frontières de l'UE se précise.

Pour les pouvoirs publics, ce serait un moyen de faire évoluer les certifications privées, dans la mesure où ils pourraient labelliser celles qui intègrent une démarche zéro déforestation correspondant aux critères européens et dont les mécanismes de vérification sont jugés crédibles. Au-delà des critères zéro déforestation, les certifications abordent également d'autres questions importantes liées à la conservation de la faune, aux dimensions sociales, à la ré-

munération équitable des petits producteurs, au genre, etc. D'où l'intérêt d'utiliser ces leviers.

Néanmoins, le talon d'Achille de plusieurs systèmes de certification reste le risque que les auditeurs (les organismes de certification privés) soient « capturés » par les entreprises qui les sélectionnent et les rémunèrent. Dans une certaine mesure, l'évaluation des critères de durabilité reste parfois subjective et les entreprises ont tendance à choisir des auditeurs connus pour leur complaisance et à éviter les plus stricts. Cependant, les autorités publiques peuvent exiger des systèmes de certification qu'ils trouvent des solutions pour garantir une meilleure indépendance des auditeurs. Cela peut se faire par le biais d'une évaluation continue des performances et d'une ré-accréditation conditionnelle. Par exemple, un auditeur accrédité peut être attribué de manière aléatoire au lieu d'être sélectionné par l'entreprise.

#### **CONCEVOIR UNE MESURE ÉQUITABLE POUR LES PETITS PRODUCTEURS DU SUD**

L'alternative proposée peut être résumée ainsi : dans tous les cas, les importateurs devraient se conformer à l'obligation légale de diligence raisonnée et s'assurer que le produit n'est pas associé à une conversion illégale des terres. Si cette condition est vérifiée et que l'importation a lieu, l'importateur devra, pour bénéficier d'une fiscalité favorable, démontrer que son produit, légal aux yeux de la législation du pays producteur, peut être également labellisé « zéro déforestation » par un système de certification indépendante agréé par l'UE. Sans ce label, il ne bénéficiera pas d'un tarif douanier favorable.

La séquence logique serait la suivante :

- ▶ Si la diligence raisonnée suggère un risque élevé d'illégalité, l'importateur responsable ne commercialisera pas la production concernée.

- ▶ Si la diligence raisonnée est concluante (risque d'illégalité nul ou négligeable), mais que le produit n'est pas certifié zéro déforestation, alors un tarif douanier plus élevé est appliqué.
- ▶ Si la diligence raisonnée est concluante et que le produit est certifié zéro déforestation, il bénéficie d'un tarif favorable. Une certification zéro déforestation intègre également la garantie de légalité, facilitant ainsi la diligence raisonnée.

devant l'OMC. Et comme pour tous les mécanismes de fiscalité écologique, l'objectif serait que le rendement de cette taxe à l'importation diminue, c'est-à-dire qu'à terme l'UE n'importe plus que des produits certifiés zéro déforestation avec les tarifs douaniers les plus favorables.

Le problème est que de nombreux tarifs sont à un taux de 0 % (comme le soja, le caoutchouc naturel ou le cacao). L'introduction d'un différentiel fiscal entre les produits zéro déforestation et les autres, nécessitera une augmentation de certains tarifs, et donc une révision des accords commerciaux bilatéraux existants et futurs. Bien qu'une augmentation unilatérale de certains droits de douane puisse être contestée au niveau de l'OMC, il existe une marge de manœuvre fondée sur l'article XX du GATT - relatif aux exceptions générales autorisant la prise de mesures nécessaires à la poursuite d'un objectif légitime (tel que la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, la conservation des ressources naturelles épuisables) dès lors que ladite mesure ne constitue pas une discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce internationale. Les recettes fiscales supplémentaires pourraient également être utilisées pour financer des programmes aidant les petits producteurs des pays exportateurs à adopter des pratiques durables et à obtenir une certification. En outre, la certification individuelle pourrait ne pas être le seul instrument. La certification de groupe et des territoires labellisés zéro déforestation peuvent faire partie des instruments employés.

Une telle allocation de recettes fiscales supplémentaires aux pays producteurs, proportionnellement aux taxes perçues sur leurs importations, éloignerait les accusations de protectionnisme et fournirait une base de « bonne foi » pour défendre cette mesure



Après 30 ans d'actions, la Fondation pour la Nature et l'Homme donne une nouvelle ambition à son activité de Think Tank, née il y a une dizaine d'années. Avec pour point de départ la question : "Que ferait un gouvernement déterminé à faire la transition écologique ? », le Think Tank de la Fondation se consacre aux "angles morts" des politiques publiques en démêlant les sujets enlisés, voire non explorés. Son ambition : créer les conditions pour un prochain quinquennat de transformation sociale et écologique.

Espace non-partisan, le Think Tank propose des feuilles de route concrètes et ambitieuses pour construire une force sociale prête à déployer la transition écologique et solidaire.

### **POUR CE FAIRE, IL BASE SON ACTION SUR DEUX PRINCIPES :**

1. S'attaquer aux sujets au cœur des attentes des Français mais pour lesquels l'Etat n'est pas allé au bout de l'effort, pour penser et proposer un chemin d'action qui lie durabilité, bien-être social et résilience économique.

- ▶ Le Think tank se concentre sur les thématiques écologiques clés mais enlisées que sont par exemple : la réduction des pesticides, la transformation du modèle automobile, l'avenir de l'élevage, la sortie du nucléaire ou encore l'évolution du fret.
- ▶ Chaque sujet est investigué à la lumière des verrous qui bloquent la transition : l'accompagnement dans l'emploi, la cohérence des financements, la réforme des règles budgétaires européennes, la transformation des entreprises ou encore le développement d'une diplomatie verte.

2. Penser par et pour le dialogue afin de fédérer largement dans l'action.

Le Think Tank construit des alliances nouvelles dans la société, en élargissant les cercles de travail habituels – ONG, universitaires... – aux syndicats, fédérations professionnels... L'enjeu n'est rien moins que de penser, avec celles et ceux qui seront amenés à la mettre en œuvre, un chemin de transition à la fois exigeant et fédérateur.

### **LES TRAVAUX DU THINK TANK SE TRADUISENT PAR DES PUBLICATIONS RÉGULIÈRES :**

RAPPORTS : des formats fouillés, mettant à jour des données nouvelles pour établir des états des lieux clairs et définir des feuilles de route pour opérer la transition.

CONTRIBUTIONS : des formats « note » pour accueillir des productions individuelles ou collectives sur des sujets à défricher ou à creuser.

POINTS DE VUE : des formats « tribune » pour poser l'avis d'un expert sur un sujet d'actualité ou à faire émerger.



Pour aller plus loin, le Think Tank organise des événements, Les Talks du Think tank, pour débattre et dialoguer autour des données nouvelles et des feuilles de route proposées. Une newsletter permet à chacune et chacun de rester informé des nouvelles productions.