Forest Time | contact@foret-investissement.com | +33 4 73 69 74 57

Les filières tropicales à l'épreuve de la lutte contre la « déforestation importée »

Par Alain Karsenty

Chercheur au Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad)

Tiré du magazine en ligne WillAgri que nous remercions.

Alain Karsenty en ce mois de janvier nous invite à la réflexion concernant la question de la déforestation. Sa connaissance des pays d'Afrique, ses compétences économiques et sa spécialisation dans le domaine du foncier forestier sont autant d'éclairages pour le lecteur sur des questions aussi complexes mais passionnantes. Un article qui s'ajoute à ceux que nous avons fait paraitre en fin d'année 2019 sur la compensation carbone et le dispositif REDD+.

Le 9 septembre 2019

POUR RAPPEL

En septembre 2014, la déclaration de New York sur les forêts, signée sous l'égide des Nations-Unies par de grandes firmes agroalimentaires et plusieurs États, avait pour objectif *« l'arrêt de la destruction des forêts naturelles d'ici à 2030 avec pour but intermédiaire, une réduction d'au moins 50% avant 2020 »*. Parmi les principales mesures figure l'élimination de la déforestation due aux chaines d'approvisionnement agricoles. Les produits cités à titre d'exemple sont le palmier à huile, le soja, le cacao, le papier et la viande de bœuf. En 2015, les Déclarations d'Amsterdam (l'une sur la déforestation, l'autre sur l'huile de palme) sont signées par sept pays européens (Danemark, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège et Royaume Uni) qui ont constitué un partenariat pour leur mise en œuvre (https://ad-partnership.org/). Elles visent à promouvoir des productions durables n'ayant pas engendré de déforestation, et proposent de travailler en partenariat avec les entreprises du secteur privé et les pays producteurs. Elles proposent notamment que la question d'élimination de la déforestation associées aux chaînes de valeur des produits agricoles devienne un point des dialogues politiques et des négociations commerciales avec les pays producteurs.

Face aux incendies gigantesques qui, cet été, ravagent l'Amazonie plusieurs des grandes firmes productrices de soja et de bœuf comme Cargill, Bunge et JBS sont prises à partie par l'ONG Mighty Earth, dont l'influence va croissante, pour ne pas avoir mis en œuvre de véritable politique zéro déforestation. L'ONG demande aux principales entreprises de l'agroalimentaire de cesser de s'approvisionner auprès de ces fournisseurs, accusés d'avoir une part de responsabilité dans cette catastrophe écologique.

> ***Le concept de production « zéro déforestation » devient ainsi une préoccupation croissante des États comme des filières.***

DÉFINIR LA PRODUCTION « ZÉRO DÉFORESTATION »

Pour mettre en œuvre ce concept, des ONG travaillant en Asie du Sud-Est avec une entreprise de palmier à huile, ont proposé l'approche « *High Carbon Stock* » (HCS). Là où le déboisement est légalement autorisé, cette approche consiste à cartographier les zones de forêts pour préserver en priorité les zones intactes et peu dégradées, mesurer les stocks de carbone (biomasse aérienne) des différentes zones, veiller à assurer la connectivité des parcelles pour permettre à la faune de circuler… Selon Greenpeace, qui la soutient, l'approche HCS inclut également les standards HCV (haute valeur de conservation), lesquels concernent la biodiversité. Le respect des droits des populations locales fait partie des critères, avec notamment l'observation du principe de consentement libre, informé et préalable avant tout projet industriel (https://www.greenpeace.fr/standard-hcs/).

Le schéma ci-dessous montre une stratification de la végétation d'un paysage forestier en six compartiments et un seuil distinguant différents stades forestiers des deux catégories (broussailles, terrains découverts) où le développement des productions agricoles serait possible. Le critère du stock de carbone par hectare est le plus facilement identifiable. En Indonésie, il a été fixé à 35 tonnes de C. Les autres critères doivent faire l'objet d'une mise en œuvre spécifique selon les contextes.

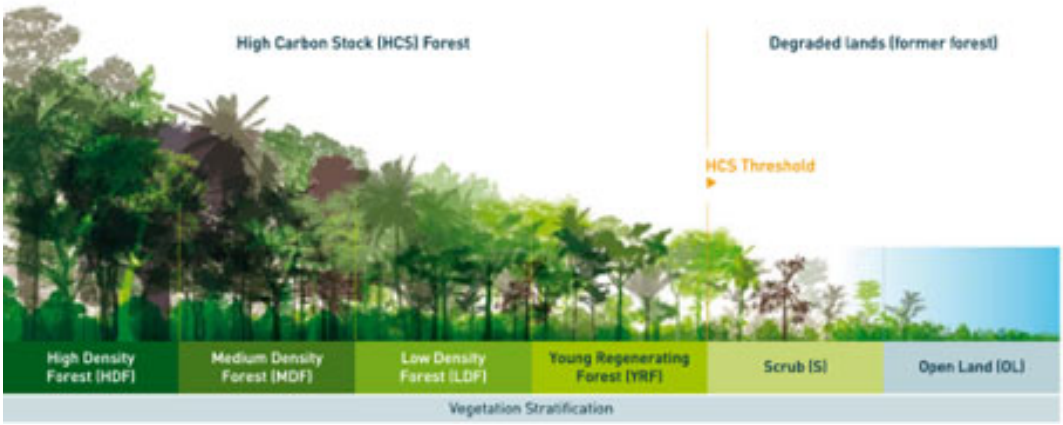

Figure 1 : Stratification forestière proposée par l'approche High Carbon Stock (http://highcarbonstock.org/)

L'approche HCS est peu à peu adoptée par les firmes agroalimentaires. C'est le cas, par exemple, de Barry Callebaut, premier producteur mondial de cacao, qui a rejoint en août 2019 le comité de pilotage du standard HCS.

La notion de déforestation est moins simple à définir qu'il n'y paraît. Il faut d'abord s'entendre sur une définition de la forêt. Celle de la FAO est souvent évoquée : des terres occupant une superficie de plus de 0,5 hectare avec des arbres atteignant une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert forestier de plus de 10% (d'autres institutions fixent le seuil de couvert forestier à 30%) ou avec des arbres capables de remplir ces critères. Cependant, avec cette définition, une forêt naturelle détruite pour être transformée en plantation d'eucalyptus ou d'hévéas n'est pas considérée comme étant de la déforestation : des arbres sont (ou seront) remplacés par d'autres arbres (ce qui n'est pas le cas du palmier à huile, qui n'est pas un arbre d'un point de vue botanique), malgré la perte de biodiversité et d'autres services écologiques qui accompagne un tel changement. On touche ici à la différence entre la déforestation brute (disparition d'une forêt) et la déforestation nette (différence entre les surfaces de forêt qui disparaissent chaque année et celles qui sont plantées ou qui se régénèrent naturellement). C'est une des ambiguïtés de la notion : certains l'interprètent comme « zéro déforestation nette », c'est-à-dire avec la possibilité « compenser » les pertes de forêts naturelles par des plantations d'arbres sur les terres les moins productives. Pour d'autres, seul un raisonnement en termes de « zéro déforestation brute » permet de conserver la plupart des services écologiques d'un écosystème naturel.

Un autre problème est celui de la date à partir de laquelle on peut considérer qu'une production n'est pas responsable de la déforestation, surtout quand les acteurs économiques s'engagent à n'appliquer une politique zéro déforestation qu'à partir d'une date à venir. Le risque est que soit entreprise, avant la date butoir, une conversion accélérée des forêts naturelles. Il faut donc convenir d'une date de référence (par exemple l'année 2010) à partir de laquelle toute perte de forêt ultérieure est prise en compte et ne permet pas de prétendre que la production est zéro déforestation.

DE LA DÉFORESTATION À LA DÉFORESTATION IMPORTÉE

La notion de déforestation importée est connue en Europe depuis notamment une étude de 2012 (European Commission, 2012) qui a tenté d'estimer l'impact de la consommation des citoyens de l'UE sur la déforestation mondiale à travers une mesure de « déforestation incorporée » (dans les produits consommés ou échangés). D'après cette étude, environ un tiers de la déforestation mondiale incorporée aux produits agricoles (cultures) est commercialisée sur les marchés internationaux. Cette proportion est moindre pour les produits liés à l'élevage : seulement 8% de la déforestation incorporée fait l'objet d'échanges internationaux. L'UE 27 aurait importé, sur la période 1990-2008, environ 36 % de la déforestation incorporée (produits agricoles et d'élevage) entrant dans le commerce international, ce qui correspond à une consommation d'environ 10 % de la déforestation incorporée mondiale, soit une empreinte en termes de surface déboisée de 730.000 ha par an (réexportation de produits comprise).

La Norvège, souvent pionnière en matière d'environnement, a depuis 2017 une politique d'achats public qui promeut les productions zéro déforestation. Les principales entreprises privées de l'alimentaire se sont organisée au sein d'une initiative norvégienne pour une huile de palme durable et n'utilisent que de l'huile certifiée depuis 2018. Une politique semblable est mise en

place sur le soja.

EN FRANCE, UNE STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION IMPORTÉE

La France a adopté en 2018 une stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI) qui vise à « *mettre fin d'ici 2030 à la déforestation causée par l'importation de produits forestiers ou agricoles non durables* ». La SNDI comporte une série de mesures, tant du point de vue de la connaissance que de la coopération internationale, du commerce mondial ou des achats publics. La SNDI veut se concentrer sur les importations agricoles « *qui contribuent le plus à la déforestation* » et qui sont mentionnées dans les Déclarations d'Amsterdam, c'est-à-dire le soja, l'huile de palme, le bœuf et ses coproduits (cuir), le cacao et l'hévéa (caoutchouc naturel). Mais d'autres produits pourront être considérés ultérieurement, notamment le coton, le café, la canne à sucre, le maïs, le colza, les crevettes ou les produits miniers.

La SNDI indique qu'outre la déforestation, la dégradation des forêts et la conversion des écosystèmes naturels (on pense notamment aux *cerrados*, savanes plus ou moins boisées sur lesquelles s'effectue une grande partie de l'expansion agricole au Brésil), seront pris en compte les changements d'affectation des sols indirects (CASI). Ces derniers sont définis comme « *le besoin accru de foncier qui découle d'une augmentation de la demande en cultures énergétiques [qui] conduit à la conversion de nouvelles terres notamment forestières, phénomène qui, désormais, ne peut plus être considéré comme marginal. La demande d'huiles végétales liées aux obligations d'incorporer des biocarburants dans le mix énergétique européen peut entrainer une compétition entre débouchés énergétiques et alimentaires des cultures nécessitant des mesures spécifiques pour atténuer ce risque* ». En fait, la SNDI décrit plutôt là le phénomène de changement *direct* d'affectation des terres plus qu'elle n'explique les changements indirects.

Pour comprendre la notion de changement indirect il faut considérer la possibilité qu'une forte augmentation de la demande (par l'incorporation à grande échelle d'huiles végétales dans les biocarburants) conduise à une augmentation des prix de ces huiles, laquelle signifiera une rentabilité accrue pour un certain nombre de producteurs de palmiers à huile. Pour en profiter, des producteurs d'hévéa, de café, de cacao, ou des éleveurs vont convertir tout ou partie de leurs exploitations en palmiers à huile. Et il faudra bien aller produire l'hévéa, le cacao, le bœuf, etc. ailleurs (par exemple sur des zones forestières) pour répondre à la demande inchangée de ces produits. C'est une forme d'« effet domino » sur les territoires boisés propices à la conversion.

Cette notion de changements indirects d'affectation des terres (en anglais *Indirect Land Use Change* – ILUC) constitue un des points majeurs de contentieux entre la Commission Européenne et les lobbies de l'huile de palme, notamment malaisiens, qui n'hésitent pas à qualifier la notion de « *junk science* » (https://theoilpalm.org/red-iluc-is-unfit-to-regulate-palm-oil-biofuels/), bien que les grands modèles de changements d'usage des terres, comme GLOBIOM (développé par le Postdam Institute) ou Mirage (utilisé par l'IFPRI) la prenne pleinement en compte. La question sous-jacente est de savoir quelle part de l'augmentation de la demande (et des prix) sera couverte par l'augmentation des rendements et quelle part sera couverte par l'augmentation des surfaces. Les modèles cités considèrent que la réponse « surfaces » sera la plus importante (80% ou 90% de la réponse, selon les cas).

Dans son volet opérationnel, la SNDI propose de conclure des « *contrats de territoires durables* » avec les pays producteurs, indiquant une volonté « *d'articuler des approches à la fois par filières et par territoire* », manière de s'inscrire dans la dynamique des approches « paysages » (*landscape approach*) très mises en avant dans les discours internationaux. Cette approche, qui vise à coordonner dans un objectif de durabilité les politiques publiques et les pratiques des filières sur des territoires écologiquement cohérents (par exemple un bassin versant), reste toutefois difficile à mettre en œuvre dans des pays au fonctionnement politique très centralisé. La

SNDI souligne également la nécessité d'engager des initiatives à l'attention des petits producteurs. C'est un point important dans la mesure où certains pays producteurs mettent volontiers en avant les difficultés de cette catégorie de ruraux à parvenir à produire sans déboiser, opposant ainsi l'argument du social aux pressions en faveur de l'environnement exercées par les pays du Nord.

Enfin, la SNDI annonce que, « *sous l'impulsion de l'État* », sera élaboré un « *label zéro déforestation* » permettant de guider les consommateurs dans leurs choix. Il s'agira vraisemblablement d'un méta-label, visant à garantir le contenu zéro déforestation des certifications privées, et non d'une certification « publique » destinées à se substituer à celles-ci.

DISTINGUER DÉFORESTATION ILLÉGALE ET LÉGALE

En matière de lutte contre la déforestation, il convient de distinguer deux cas de figure, selon que la déforestation est légale ou non. Comme le rappelle la SNDI, « *la légalité doit (…) primer sur d'autres critères comme la quantité de carbone estimée ou encore le niveau de dégradation de l'espace* ». De ce point de vue, l'expérience de l'Union Européenne dans le domaine du bois peut servir de point de départ. Depuis 2013, un Règlement Bois de l'UE (RBUE) rend pénalement responsables les importateurs de bois qui auraient mis en marché dans un pays de l'Union du bois exploité illégalement. Le RBUE les oblige à effectuer, avant toute transaction, une « diligence raisonnée » sur l'origine et la légalité du bois qu'ils se proposent d'importer. Cette réglementation est accompagnée par une politique européenne, entamée en 2005 et nommée FLEGT (pour *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*). Elle propose aux pays producteurs de bois et partenaire commerciaux de l'Union, des Accords de Partenariat Volontaires (APV) consistant à appuyer les pays dans la mise sur pied de systèmes nationaux de vérification de la légalité et de traçabilité des bois. À terme, l'objectif de ces accords est que tous les bois exportés vers l'UE par un pays partenaire soient ainsi contrôlés et disposent d'« autorisations FLEGT » garantissant leur légalité (et dispensant ainsi les importateurs de la procédure de diligence raisonnée). À ce jour, seule l'Indonésie a pu exporter du bois muni de telles autorisations. Ce dispositif n'est pas entièrement efficace, mais il pourrait constituer un schéma qu'emprunterait l'UE pour lutter contre la déforestation illégale importée. La SNDI propose ainsi « *l'élaboration de réglementations européennes sur la diligence raisonnable pour l'ensemble des matières premières présentant un risque pour les forêts* », en considérant que le secteur du cacao pourrait rapidement être couvert par ce type de régulation.

Le problème se pose différemment quand la conversion de terres boisées à l'agriculture est légale, voire encouragée par les politiques publiques. Dans ce cas, il faut disposer d'instruments pour différencier entre productions « durables » (au sens de zéro déforestation) et non durables, afin d'orienter les importateurs. Une possibilité serait de s'appuyer sur les politiques d'approvisionnement et les dispositifs de traçabilité mis en place par les firmes. Mais, ces dispositifs rencontrent vite leurs limites quand les approvisionnements dépendent d'une myriade de petits producteurs, surtout en l'absence de cadastres géoréférencés. De plus, ceci impliquerait de faire totale confiance à l'autorégulation d'acteurs économiques qui seraient juges et parties et, dès lors, privilégieraient leur propre interprétation du « zéro déforestation ». Un article récent d'une vingtaine de chercheurs (Garrett et al., 2019) montre que les engagements pris par près de la moitié des entreprises permettent de continuer l'expansion agricole en forêt sans s'écarter significativement des pratiques antérieures (en adoptant notamment des politiques de « zéro déforestation nette » permettant de « compenser » les pertes).

Il semble ainsi difficile de se passer d'une vérification des engagements des producteurs et de critères zéro déforestation objectifs, ambitieux et transparents, par une tierce partie indépendante.

> ***C'est toute la raison d'être des certifications.***

S'APPUYER SUR LES CERTIFICATIONS POUR MODULER LES TARIFS DOUANIERS

Dans son volet opérationnel, la SNDI évoque la nécessité d'inclure l'enjeu de la déforestation dans les accords commerciaux et mentionne le besoin *« d'évaluer la faisabilité de la mise en place de mesures incitatives pour les matières premières durables, ainsi que pour les pays qui s'engagent activement dans la lutte contre la déforestation* ». Durant les discussions de préparation de la SNDI, une proposition visant à mettre en place des droits de douane différenciés pour les produits importés, selon qu'ils soient certifiés « zéro déforestation » ou non, avait été discutée, mais pas retenue dans la version finale du document. Cette proposition va cependant faire l'objet d'une étude de faisabilité sous l'égide du Comité scientifique et technique « Forêt » mis en place en 2019 par le gouvernement français sous l'égide de l'AFD et du ministère des Affaires étrangères.

Plusieurs difficultés ont été identifiées pour la mise en œuvre d'une fiscalité différenciée à l'importation. La première est l'insuffisance actuelle d'offre de certification « zéro déforestation » pour de nombreuses filières agricoles tropicales. Cependant, cette situation évolue rapidement. En novembre 2018, la certification RSPO, principal label pour l'huile de palme (mais jusqu'alors critiquée pour ses insuffisances), a adopté un critère zéro déforestation basé sur l'approche HCS. Les certifications pour le cacao prévoient d'éviter la déforestation, mais n'ont pas encore explicitement intégré l'approche HCS. Quant aux certifications pour le bois (FSC ou PEFC), elles incluent déjà des dispositions interdisant la déforestation. On peut gager que les autres certifications vont, à leur tour, intégrer ce type de critère pour répondre à la demande publique et privée de productions exemptes de déforestation. Et la demande privée sera nettement plus pressante si la perspective d'une mise en place d'une fiscalité différenciée aux frontières de l'UE se précise. Du point de vue des pouvoirs publics, ce serait également une manière de contribuer indirectement à l'évolution des certifications privées, dans la mesure où les gouvernements pourraient labelliser celles qui intègrent une approche zéro déforestation correspondant aux objectifs européens, et dont les dispositifs de vérification sur le terrain sont jugés crédibles.

Une deuxième difficulté est liée au contenu des mesures incitatives envisagées par la SNDI. En général, on entend par incitation un avantage positif, par exemple une baisse de taxes. Une analyse des tarifs douaniers existants montre cependant que, du fait de nombreux accords commerciaux y compris les accords de partenariat économiques conclus entre l'UE et de nombreux pays ACP, une majorité des droits de douane sont à 0 %.

Le tableau ci-dessous, sans être exhaustif, donne quelques exemples :

Tableau 1 : tarifs douaniers en vigueur dans l'UE pour quelques produits agricoles, sylvicoles et animaux (Hornus, 2019)

Produit et sous-produit (ou son code douanier CN8)	SPG-Régime général	APE-ACP/SADC	Autre tarif préférentiel	Hors accord	***Part du sous-produit dans les importations***
Soja					
Graines	0%	0%	0%	0%	*45% du soja importé dans l'UE*
Huiles usages industriels	0%			3,2%	*0,95%*
Huile autres usages	0%	0%	0%	6,4%	
Tourteau	0%	0%	0%	0%	*54%*
Huile de palme ('crude oil')					
15 11 10 10	0%	0%	0%	0%	*23%*
15 11 10 90	0% (Ex : Indonésie)	0%	0%	3,8% (Malaisie)	*34%*
Huile de palme (fractions solides et liquides)					
15 11 90 19	3,8% (Ex : Indonésie)	0%	0%	10,9% (Malaisie)	*10%*

15 11 90 91	1,6% (Ex : Indonésie)	0%	0%	5,1% (Malaisie)	*24%*
15 11 90 99	3,1% (Ex : Indonésie)	0%	0%	9% (Malaisie)	*10%*
Cacao					
Fèves	0%	0%	0%	0%	*77%*
Pâte	6,10% (Ex : Nigeria)	0% (Ex : Côte d'Ivoire, Ghana…)	0%	*9,6%*	*14%*
Beurre, graisse et huile	4,2% (Ex : Nigeria)	0% (Ex : Côte d'Ivoire, Ghana…)	0%	*7,7%*	*9%*
Pâte à papier	0%	0%	0%	0% (cf. cycle de l'Uruguay)	
Caoutchouc naturel	0%	0%	0%	0%	
Viande bovine	12,8% + 303,4€/100kg	0%	Note : système de quota comprenant un contingent tarifaire non préférentiel au tarif de 20%		
Bois		0%	Note : plus de 200 positions tarifaires. Tarifs à 0% dans la plupart des cas.		

Notes :

- SPG : Système de Préférences Généralisées (lui-même divisé en 3 sous-groupes)
- CN 8 : Code douanier à 8 chiffres de la Nomenclature Combinée, propre à l'UE
- APE : Accord de Partenariat Économique ; ACP : Afrique-Caraïbes-Pacifique ; SADC : Southern African Development Communi

On remarque que les droits de douane sont souvent inversement proportionnels aux quantités importées : on le voit, par exemple, pour les graines et les tourteaux de soja ou les fèves de cacao. La seule production significativement taxée est la viande bovine, sans doute par souci de protection des éleveurs européens. Dans la majorité des cas, l'incitation ne pourra se manifester que par une augmentation des tarifs douaniers pour les productions non certifiées. Un tel accroissement devrait se faire de manière graduelle, avec un calendrier annoncé à l'avance et être conditionné à l'existence de certifications « zéro déforestation » effectivement disponibles pour le produit et validées par les experts de l'UE.

Quant nouvelles recettes douanières, elles devraient d'abord servir à compenser la baisse des droits de douane sur les produits certifiés (logique de bonus-malus). Et les excédents (il y en aura forcément les premières années) pourraient être affectés au financement de programmes destinés à aider les petits producteurs des pays exportateurs à faire évoluer leurs pratiques dans le sens de la durabilité et parvenir à être certifiés. Cette affectation en faveur des producteurs du Sud permettrait de réfuter les accusations de protectionnisme déguisé, qui ne manqueront pas d'être émises. Comme avec toute fiscalité écologique, l'objectif serait que le rendement de cette taxation à l'importation soit décroissant, c'est-à-dire que l'Europe n'importe plus, à terme, que des produits certifiés zéro déforestation.

QUELLE COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE L'OMC ?

Aujourd'hui, de telles dispositions risqueraient d'être jugées contraires aux règles de l'OMC. Le principe de non-discrimination de l'Article 1 du GATT concerne des produits considérés comme étant similaires, lesquels ne doivent pas être traités différemment en fonction de leur origine. La similarité des produits renvoie à la notion de « procédés et méthodes de production » (PMP). Les PMP peuvent être classés en deux catégories (OCDE, 1997) :

- Les PMP liés aux produits, c'est-à-dire qui ont une incidence lors de la consommation du produit (implicitement, sur la santé, comme dans le cas de l'amiante). Cette exception au principe de similarité de produits est reconnue par l'OMC.
- Les PMP ne concernant pas le produit, mais qui ont des incidences au moment de la production. C'est cette catégorie qui serait pertinente pour distinguer entre les productions causant de la déforestation ou non, du fait des procédés employés. Mais, jusqu'à présent, cette différenciation n'a jamais été reconnue par les juges appointés par l'OMC, lesquels s'en tiennent à la

similarité des produits. À l'évidence, il y a là un dossier à porter au niveau de l'OMC par les diplomaties européennes. La SNDI propose justement d'introduire dans les accords commerciaux des conditionnalités relatives aux conditions de concurrence et aux modes de production, et intégrer de nouvelles métriques de type « empreinte ».

Une autre possibilité serait de s'appuyer sur l'article XX du GATT qui autorise à des exceptions au principe de non-discrimination lorsque celles-ci sont jugées « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux* » (XX/b), ou lorsqu'elles se rapportent *« à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale* » (XX/d). Si l'on voit bien comment s'appuyer sur la clause concernant la protection des animaux et des végétaux, il conviendrait aussi de faire valoir que la ressource naturelle épuisable est la forêt avec ses fonctions écologiques, et non le bois.

Références :

European Commission, 2012. *The impact of EU consumption on deforestation: Task 4 Final Report: The impact of EU consumption on deforestation: Proposal of specific Community policy, legislative measures and other initiatives for further consideration by the Commission*. Study funded by the European Commission, DG ENV, and undertaken by VITO, HIVA and IUCN NL

Garrett, R. D. et al., 2019. Criteria for effective zero-deforestation commitments. *Global environmental change* 54: 135-147.

Hornus, M. 2019. La lutte contre la déforestation importée par la modulation des tarifs douaniers. Document de travail. CIRAD-GREEN, Montpellier. DOI: 10.13140/RG.2.2.19185.84325

OCDE, 1997. *Procédés et méthodes de production (PMP) : cadre conceptuel et étude de l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP* » OCDE/GD (97) 37, Paris. www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(97)137&docLanguage=Fr