

Agir contre la déforestation tropicale « importée » dans l'Union européenne : une ligne de crête délicate

Yann Laurans, Pierre-Marie Aubert, Frédéric Amiel (Iddri)

La mondialisation de l'économie s'accompagne d'une explosion des échanges mondiaux de matières premières agricoles¹. De ce fait, une part croissante de la consommation des Européens contient des produits issus des terres agricoles de pays du Sud, dont une partie est obtenue en détruisant des forêts importantes pour la biodiversité et pour les populations forestières. L'amélioration concomitante des capacités d'observation satellitaire et du traitement de données a rendu ce problème de plus en plus visible depuis le début des années 2010 ; elle s'est accompagnée d'une série de campagnes d'ONG visant à provoquer des changements dans les pratiques d'achat des consommateurs et des entreprises des pays développés. Ainsi interpellés de manière croissante, les acteurs européens ont progressivement mis ce sujet à leur agenda. En France, le Plan climat du gouvernement, paru en juillet 2017, prévoit la mise sur pied d'une stratégie nationale visant la suppression de ces importations².

Cet *Issue Brief* propose, en premier lieu, une mise en perspective historique et quantitative de ces questions afin de mieux comprendre la nature exacte des responsabilités européennes. Il expose en second lieu les options qui structurent le débat européen et, face aux insuffisances de ces approches ou aux résistances qu'elles soulèvent, suggère une « ligne de crête » d'actions possibles aujourd'hui, conditions nécessaires mais non suffisantes à la résolution de ce problème à la fois urgent et politiquement délicat.

1. Kaplinsky, R. (2016). "Inclusive and Sustainable Growth: The SDG Value Chains Nexus". International Environment House, Geneva, Switzerland: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2016/16411.pdf>.
2. Laurans, Y., Rankovic, A. (2017). Un Plan climat français biodiversité-compatible ? Iddri, *Issue Brief* N°09/2017.

MESSAGES CLÉS

- La période actuelle est marquée, en Europe comme en France, à la fois par une intensification des débats concernant la déforestation causée par les importations de commodités alimentaires et par une certaine focalisation sur l'huile de palme.
- Cependant, c'est aussi et surtout *via* leurs importations de soja pour l'alimentation animale que les Européens causent de la déforestation tropicale, et cela renvoie donc à leurs choix de modèles d'élevage.
- Trois familles d'options visant à limiter les impacts de cette « déforestation importée » sont possibles : étendre ce qui s'est fait pour le bois aux commodités agricoles s'appuyant sur la légalité de leur production ; compter sur une généralisation de la certification environnementale ; réglementer les importations et la production européennes par une directive.
- Aucune de ces options ne semble à elle seule en mesure de répondre au problème, du fait de leur caractère trop partiel ou des résistances qu'elles soulèvent. Au croisement de ces différentes difficultés, la « ligne de crête » que les acteurs européens peuvent emprunter consiste à développer les actions de coopération entre les acteurs des pays consommateurs et ceux des pays producteurs, ainsi qu'à renforcer les systèmes d'information visant, d'une part, à dissiper les incompréhensions et, d'autre part, à donner plus de puissance aux initiatives existantes.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

1. UNE ACTIVITÉ POLITIQUE EUROPÉENNE ACCRUE

Durant les décennies 1980-1990, le débat sur la déforestation et la responsabilité des pays consommateurs du Nord s'est focalisé sur le secteur du bois, avec le boycott des bois tropicaux en 1983 à l'appel des Amis de la Terre et la création du *Forest Stewardship Council* en 1993 à l'initiative du WWF. Les années 2000 ont vu émerger la question des grandes matières premières agricoles produites en zones tropicales, de plus en plus souvent issues de la déforestation : soja, cacao et café, huile de palme, caoutchouc... Répondant aux demandes de la société civile, les grandes entreprises utilisant ou commercialisant ces produits se sont progressivement engagées dans des démarches de certification « durable ». Les années 2010 ont marqué un tournant, avec l'émergence puis la multiplication relativement rapide des politiques dites « Zéro déforestation » chez plusieurs de ces grands groupes.

En Europe, ces questions ont pris de l'importance à la fin des années 2000 dans le cadre de la préparation de la COP 15 de la Convention climat de 2009 (celle de Copenhague) : la Commission européenne a produit en 2008 une communication³ sur la déforestation, qui propose que l'UE arrive à Copenhague avec une stratégie s'appuyant sur l'objectif de réduire de moitié de la déforestation mondiale d'ici 2020, et de l'arrêter totalement d'ici 2030. Puis en 2013 a été publiée l'étude de l'impact la consommation européenne sur la déforestation⁴. La même année, le Parlement et le Conseil ont demandé à la Commission de préparer un plan d'action européen sur la déforestation, et celle-ci a alors lancé une étude de faisabilité d'une stratégie européenne dans ce domaine (la communication des conclusions est prévue à la fin de l'année 2017). Témoignant d'un soutien gouvernemental aux initiatives des grands groupes de l'agroalimentaire, et à l'instigation du gouvernement néerlandais, six pays d'Europe⁵ ont signé, en décembre 2015 pendant la COP 21, la déclaration dite « d'Amsterdam » les engageant à soutenir les initiatives des entreprises permettant d'éliminer la déforestation des échanges de commodities agricoles avec les pays européens.

3. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0645>

4. European Commission. 2013. "The Impact of EU Consumption on Deforestation: Comprehensive Analysis of the Impact of EU Consumption on Deforestation." Technical report 063. Brussels, Belgium: European Commission – DG ENV.

5. Allemagne, Danemark, France, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni.

En juillet 2017, en France, le Plan climat du ministère de la Transition écologique et solidaire comprend un axe visant l'élimination d'importations contribuant à la déforestation.

2. LA RESPONSABILITÉ EUROPÉENNE RENVOIE À SON MODÈLE D'ÉLEVAGE ET DE NORMES DE CONSOMMATION

Le rôle de l'UE dans le commerce international des commodities agroalimentaires impliquées dans la déforestation tropicale, et en particulier ses importations d'huile de palme, est au cœur des débats européens et internationaux. Les acteurs européens, notamment français, sont particulièrement visés par les vives protestations des autorités indonésiennes et malaisiennes, ces deux pays figurant parmi les principaux producteurs d'huile de palme, qui leur reprochent d'une part de vouloir protéger leur agriculture aux dépens du développement du Sud et d'autre part un excès d'interventionnisme sur les choix politiques souverains de ces pays.

L'étude attentive des chiffres produits pour la Commission européenne en 2013⁶ (fondés sur des données de 2008) permet une lecture plus complète des enjeux associés aux importations européennes⁷.

- Toutes les analyses et les prises de position se fondent sur des données encore assez incomplètes. Ainsi, environ 41 % de la déforestation enregistrée ne peuvent, en l'état actuel des connaissances, être reliés à une cause spécifique, par manque de données sur les causes premières de la perte de couvert forestier. Les débats et analyses concernant les causes du phénomène s'appliquent donc en fait à un peu moins des deux tiers du problème seulement⁸ (59 %).

6. European Commission (2013). "The Impact of EU Consumption on Deforestation: Comprehensive Analysis of the Impact of EU Consumption on Deforestation". Technical report 063. Brussels, Belgium: European Commission – DG ENV., 160 p., <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/1.%20Report%20analysis%20of%20impact.pdf>

7. Tous les chiffres sont exprimés en déforestation « brute », c'est-à-dire en perte de forêts, sans prendre en compte les replantations. C'est l'indicateur pertinent pour la biodiversité, puisque lorsqu'une forêt est replantée, c'est souvent en monoculture relativement intensive, et les qualités environnementales associées sont donc très fortement dégradées. Ce qui est perdu n'est pas remplacé par la replantation.

8. Les causes expliquées de la déforestation mondiale sont la production de bois pour environ 1 %, l'urbanisation pour 4 %, ce qui laisse 54 % de responsabilité pour les commodities agroalimentaires (partagée entre élevage et cultures).

- Pour ce qui est connu, la première cause agricole de la déforestation mondiale est l'élevage, ainsi que le soja, lui-même produit surtout pour l'alimentation animale (lait et viande). Ce qui fait de la viande la première consommation agroalimentaire impliquée dans la déforestation mondiale.
- Deux tiers de la déforestation expliquée ne sont pas liés aux exportations, mais à des productions consommées dans le pays où a lieu la déforestation. Ces proportions sont variables selon le type de produit ; de fait, le soja et l'huile de palme sont, plus que d'autres, exportés (vers l'Europe et l'Asie surtout).
- Ainsi, au total, les importations de l'UE représentent 7 % de la déforestation mondiale totale liée aux cultures (y compris pour les biocarburants) et à l'élevage (bois et papier, et fibres sont les postes suivants, à des échelles moindres). La responsabilité européenne concerne bien surtout ses achats d'oléagineux : soja pour l'alimentation animale et les biocarburants (56 %), huile de palme pour l'alimentation humaine et les biocarburants. C'est d'abord d'Amérique du Sud que l'UE « importe de la déforestation ».

Ainsi, quantitativement, la responsabilité européenne dans la déforestation mondiale renvoie d'abord à la domination d'un mode d'élevage fortement industrialisé pour la viande et le lait. Par ailleurs, du fait de leur part marginale dans le phénomène, les Européens ne pourront pas, à eux seuls, réduire quantitativement la déforestation en agissant sur leur consommation. En revanche, ils ont l'occasion de prendre l'initiative d'un mouvement mondial qui fasse référence et qui incite progressivement le reste du monde à accroître sa vigilance à l'égard des conséquences de ses modèles de production et d'importation agroalimentaires, comme cela a été le cas avec le plan d'action FLEGT sur la légalité du bois importé et produit en Europe. Ce potentiel de « référence inspirante » est ce qui explique une bonne part de la nervosité qui accompagne les initiatives européennes dans ce domaine, malgré leur poids quantitatif modeste.

3. LES TERMES DE LA DÉCISION EUROPÉENNE : TROIS OPTIONS DIFFICILES ET IMPARFAITES

Aujourd'hui, trois grands types de solutions sont envisageables au niveau européen (et donc pour la France, qui doit nécessairement s'inscrire dans ces cadres, puisque la régulation du commerce international est une compétence exclusive de l'UE).

L'approche par la légalité, une pertinence en question

Il s'agirait d'adapter, pour les commodités agroalimentaires importées en Europe, ce qui existe déjà pour le bois : un plan d'action, dit FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade), qui a débouché en 2013 sur une réglementation communautaire imposant aux importateurs européens de garantir que la ressource a été produite « légalement », c'est-à-dire sur des terrains aux titres de propriété établis, dans le cadre d'une planification de l'espace et en respectant la réglementation en vigueur dans le pays de production. Une telle transposition aux commodités agricoles représenterait la politique la moins « intrusive » (donc la moins soumise aux reproches d'ingérence), puisqu'elle ne fait que requérir l'application des lois en vigueur dans les pays producteurs, et qu'il s'agit de clauses que les Européens s'appliquent à eux-mêmes (en principe). Les points faibles de cette position sont : (a) qu'elle repose sur l'application ferme de ces lois, alors que, dans la diversité des pays concernés, il sera très difficile d'assurer que cette fermeté soit au rendez-vous, dans des contextes où les lois sont parfois floues et où les contre-pouvoirs sont faibles et parfois menacés ; (b) que les restrictions qu'elle suppose ne concernent que les défrichements illégaux ; or, si l'extraction du bois, notamment précieux, se fait effectivement souvent dans des zones protégées, ce n'est pas autant le cas pour les commodités agricoles, qui s'implantent dans des espaces certes forestiers et à haute valeur environnementale, mais pas nécessairement protégés par la loi (rappelons qu'environ 12 % seulement des forêts sont protégées dans le monde⁹). En d'autres termes, la légalité de la production n'est pas nécessairement garante de sa durabilité.

L'approche par les instruments non contraignants, une fragilité problématique

Il s'agirait d'encourager le développement des approches volontaires et de restreindre le plus possible les importations aux seuls produits bénéficiant d'une certification environnementale : systèmes de traçabilité des échanges pour pouvoir sélectionner les produits entrant dans les chaînes d'approvisionnement, coopérations renforcées avec les pays producteurs pour développer la production certifiée, préférence pour les produits certifiés dans les achats publics, encouragements aux engagements des entreprises de ne se fournir qu'en produits certifiés, etc. Le point fort de ce type de mesures est qu'elles concernent des

9. <http://www.fao.org/docrep/004/y1997e/y1997eoc.htm>

acteurs très divers, qu'elles peuvent être progressives, ajustées, négociées et adaptées en temps réel. Elles ont cependant trois points faibles : (1) la certification, aujourd'hui, est surtout une garantie que le producteur a mis en place des procédures, des études, des indicateurs de surveillance ; elle ne constitue pas une garantie indubitable que la production n'est pas faite sur des espaces à haute valeur environnementale ; (2) elles reposent sur l'hypothèse d'une demande en produits estampillés « durables » qui augmenterait, alors même que les tendances récentes sont plutôt à la stabilisation, voire à la décroissance de la demande en produits certifiés, pour certaines références ; (3) la certification repose sur des décisions nombreuses, décentralisées auprès de tous types d'acteurs européens, et réversibles : il faudrait compter sur un changement généralisé des comportements de pratiquement tous les acteurs, dans la durée, sans que certains en profitent, ou changent d'avis.

L'approche par la régulation, une référence encore lointaine

L'UE pourrait adopter une directive qui spécifierait les conditions à respecter pour l'utilisation de commodités alimentaires sur son territoire, en exigeant par exemple que les productions épargnent toute forêt à haute valeur environnementale définie selon des critères stricts. Cette directive s'appliquerait alors à ses importations autant qu'à ses productions propres (et probablement à ses exportations). La logique d'une telle approche et son point fort seraient la force d'un tel instrument : dans la mesure où elle offrirait la possibilité de définir précisément les conditions, et où elle ne reposerait pas nécessairement entièrement sur les certifications existantes, une directive aurait à la fois un impact potentiel sur le volume des importations européennes (même si elles ne représentent qu'une petite partie du marché) et sur la production de références qui pourraient faire école. Son point faible est le revers de cette médaille : elle soulèverait probablement contre elle une hostilité d'une partie du monde économique, et des chancelleries dans les pays producteurs concernés.

4. À LA RECHERCHE D'UNE DÉLICATE « LIGNE DE CRÊTE »

L'approche par la légalité ne semble pas à même de modifier significativement les dynamiques économiques de la déforestation. Une approche qui reposerait uniquement sur la certification et les engagements volontaires ne permettrait pas, aujourd'hui, de répondre aux défis environnementaux et sociaux que pose l'expansion de la production de commodités agricoles dans un marché mondialisé. Enfin,

une directive européenne, probablement la voie potentiellement la plus efficace, sera difficile à faire adopter du fait des potentielles oppositions politiques et économiques et des délais de mise en œuvre. Pourtant, l'effondrement de la biodiversité continue, les conditions de travail et de vie des producteurs et des travailleurs agricoles restent dures, et les initiatives prises individuellement par les entreprises n'ont pas permis d'inverser ces tendances.

Les difficultés de ces dossiers, leur caractère politiquement sensible et leur urgence rendent nécessaire de chercher la ligne de crête qui permettrait d'avancer malgré tout. Si aucune des trois options évoquées ci-dessus ne peut résoudre le problème à elle seule, leur combinaison pourrait apporter des progrès notables. En attendant, les options à la fois faisables immédiatement et utiles pour l'avenir sont celles – nécessaires mais non suffisantes – qui visent à apporter des bases pour (r)établir un dialogue constructif entre autorités des pays producteurs, UE, entreprises, bailleurs de l'aide au développement, ONG et chercheurs. Dans ce cadre, la France peut agir elle-même, notamment *via* la mobilisation de ses acteurs nationaux (diplomatie, entreprises de l'agroalimentaire et leurs groupements, Agence française de développement, établissements de recherche...). Parmi ces approches figurent :

- l'établissement de plateformes et de projets conjoints entre pays de l'UE et pays producteurs explorant les conditions à créer afin de répondre aux exigences environnementales et sociales de tous, tout en sécurisant les revenus des producteurs et leur avenir sur les marchés mondiaux ;
- la recherche de transparence et de traçabilité des approvisionnements, condition pour que les engagements des uns et des autres puissent se traduire sur le terrain ;
- la généralisation des engagements de développement durable dans toutes les strates des entreprises, et notamment l'implication de leurs services d'achat ;
- l'amélioration des clauses de la certification, mais aussi des procédures de vérification, contestation et règlement des litiges ;
- La compréhension de la dynamique des chaînes de valeur mondiales et l'identification des points qui bloquent la transformation des secteurs vers plus de durabilité, malgré la pression montante des consommateurs, qui ne se traduit pas par une demande croissante de produits certifiés.

Les enjeux de la déforestation sont suffisamment difficiles et importants pour motiver la recherche de cette ligne de crête, entre l'abandon du dialogue et le rejet réciproque des acteurs d'un côté, et l'acceptation passive de la modestie des progrès accomplis aujourd'hui de l'autre. ■