

Académie d'agriculture
Section 2 « Forêts et filière bois » avec les autres sections de
l'Académie

Séance publique

« Déforestation importée : enjeux géopolitiques »

Date : 16 octobre 2024

Horaire : 14h30-17h00

Lieu : 18 rue de Bellechasse, 75007 Paris

Responsables : Alain **KARSENTY**, Robert **NASI** et Jean-Luc **PEYRON**

Contexte – Enjeux

La superficie forestière mondiale s'est progressivement réduite au cours des dernières décennies, voire depuis plusieurs siècles. Entre 1990 et 2020, la réduction s'élève en moyenne à près de 6 millions d'hectares par an (Mha/an)¹. Cette diminution nette résulte d'une déforestation brute qui se trouve partiellement compensée par des boisements et la colonisation naturelle à l'œuvre par ailleurs. Entre 1990 et 2020, la déforestation brute s'est élevée en moyenne à 14 Mha/an, l'expansion portant quant à elle sur 8 Mha/an. Toutefois, on note sur la période une décroissance de la déforestation brute (de 16 Mha/an sur 1990-2000 à 15 Mha/an sur 2000-2010 puis à 11 Mha/an sur 2010-2020). Depuis 2000, l'expansion forestière s'est aussi réduite, si bien que la résultante, c'est-à-dire la diminution de superficie forestière, reste dorénavant au voisinage de 5 Mha/an.

La déforestation brute touche principalement des forêts tropicales, souvent primaires et riches en biodiversité². Selon la FAO, 90% de la déforestation est causée directement par l'agriculture (élevage compris).

La FAO a publié, en 2023, une étude³ qui bouscule un certain nombre d'idées reçues quant aux catégories de producteurs qui sont à la base de la déforestation tropicale. La FAO caractérise la petite exploitation (*small-scale farming*) par l'utilisation de méthodes non-industrielles, sur des surfaces limitées où le travail humain constitue l'investissement principal. Sur la période 2000-2018, l'étude FAO montre que 68% de la déforestation associée à l'agriculture (40% pour les cultures, 28% pour l'élevage) s'est produite sur de petites exploitations.

Selon une étude récente, une proportion de 20 à 25% de la déforestation est associée au commerce international des produits agricoles et forestiers⁴. Les Etats-Unis, la Chine et l'Union européenne possèdent « les empreintes déforestation » les plus élevées dans le commerce international. Si elle constitue parfois le premier maillon d'une chaîne qui aboutit à la déforestation (par le désenclavement de massifs boisés), l'exploitation forestière est rarement

¹ Evaluation des ressources forestières mondiales 2020 de la FAO.

² Keenan R.J., Reams G.A., Achard F., Freitas J.V.de, Grainger A., Lindquist E., 2015. Dynamics of global forest area: Results from the FAO Global Forest Resources Assessment 2015. *Forest Ecology and Management* 352 (2015), pp. 9-20.

³ Branthomme A., Merle C., Kindgard A., Lourenço A., Ng W., D'Annunzio R., & Shapiro A. 2023. How Much Do Large-Scale and Small-Scale Farming Contribute to Global Deforestation. *FAO: Rome*

⁴ Pendrill F., Gardner T. A., Meyfroidt P., Persson U. M., Adams J., Azevedo T., ... & West, C., 2022. Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation. *Science*, 377(6611)

une cause directe de déforestation. Elle induit cependant parfois une dégradation des forêts, manifestation plus complexe à appréhender que la déforestation dont elle peut cependant constituer le prélude.

La prise en compte de la déforestation par les politiques publiques sous l'angle des marchés responsables remonte à la déclaration de New York sur les forêts (2014)⁵ dans le cadre de l'ONU, suivie de la Déclaration d'Amsterdam (2015)⁶ entre six pays européens. Partie prenante de ces deux déclarations, la France s'est dotée d'une stratégie nationale 2018-2030 de lutte contre la déforestation importée (2018). Le rôle moteur qu'elle s'est ainsi donné au niveau européen et mondial s'est concrétisé en 2019 par une communication du G7 environnement, puis du G7, enfin de la Commission européenne. Cette communication de la Commission européenne a conduit à l'adoption en juin 2023 d'un Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et associés à la déforestation et à la dégradation des forêts. Ce règlement dit « RDUE », qui comprend le bois et certaines productions agricoles « à risque de déforestation » reprend le concept de diligence raisonnée de l'ancien règlement dit « RBUE » sur les importations de bois en Europe. Mais, alors que le RBUE visait la seule légalité de l'exploitation forestière, le RDUE a pour objet de sanctionner la déforestation, même si celle-ci est légale dans le pays d'origine.

Finalement, les principaux produits visés par ces différents textes sont, à l'heure actuelle, le café, le cacao, le caoutchouc, l'huile de palme, le soja, le bœuf et le bois ainsi que les produits dérivés comme le cuir, le charbon de bois, le papier. La stratégie française cite en outre le coton, la canne à sucre, le maïs, le colza, les crevettes et produits miniers.

Le programme de cette session est le suivant :

- **14h30-14h50 : Marion GUILLOU (Présidente) et Georges-Henri FLORENTIN (S2)**
Introduction (thème de la séance et présentation des intervenants) :
- 1. **14h50-15h10 : Robert NASI (S2))**
« Les enjeux de développement de filières agro-exportatrices des pays en développement au regard de la lutte contre la déforestation importée »
- 2.1. **15h10-15h30 : Philippe CHOTTEAU (Agroéconomiste, ancien Chef du département Economie de l'Institut de l'élevage)**
« L'élevage bovin viande, fer de lance de la déforestation dans le Mercosur»
- 2.2. **15h30-15h50 : Apolline HITZEL (Fédération Nationale du Bois)**
« Les enjeux de l'application du RDUE pour les entreprises de la filière bois européenne ».
- 2.3. **15h50-16h10 : Omer MALEDY (Secrétaire exécutif du Conseil interprofessionnel du cacao et du café—CICC—au Cameroun)**
« Culture du cacao dans le Bassin du Congo : sérieux risques d'augmentation de la déforestation du fait du RDUE»

⁵ Déclaration de New-York sur les forêts (ONU, 2014).

⁶ Amsterdam Declaration "Towards Eliminating Deforestation from Agricultural Commodity Chains with European Countries" par six pays de l'Union européenne : Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, 7 décembre 2015.

4. 16h10-16h30 : Alain KARSENTY (S 2 et GT international)

« Les choix techniques et politiques ayant présidé au RDUE : conséquences géopolitiques et considération de possibles alternatives »

- **16h30-16h55 : Séance de questions-réponses**
- **16h55-17h00 : Conclusion par Jean-Luc PEYRON (S2).**

Présentation des intervenants

Georges-Henri FLORENTIN : Membre de l'Académie d'agriculture, Secrétaire de la section 2 « Forêts et filière-bois », Président de France-Bois 2024, ancien Directeur général de l'institut technologique FCBA (Forêts, Cellulose, Bois-construction, Ameublement).

Robert NASI : Membre correspondant de l'Académie d'agriculture, section 2 « Forêts et filière-bois », Directeur général du CIFOR et Directeur opérationnel du CIFOR-ICRAF, institut de recherche proposant des solutions concrètes pour transformer la façon dont les terres sont utilisées, les ressources renouvelables gérées et les aliments produits.

Philippe CHOTEAU : Agro-économiste, ancien Chef du département Economie de l'Institut de l'élevage où il a effectué une grande partie de sa carrière, ancien pilote de nombreuses études sur les négociations commerciales internationales et leurs possibles impacts sur les filières françaises et européennes (CETA, UE-Mercosur, UE-Nouvelle Zélande, APE...)

Apolline HITZEL : Responsable exploitation forestière et première transformation à la Fédération nationale du bois (FNB).

Omer MALEDY : Secrétaire exécutif du Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) au Cameroun.

Alain KARSENTY : Membre correspondant de l'Académie d'agriculture, section 2 « Forêts et filière-bois », Docteur en sciences sociales et économiste, Chercheur senior basé à Montpellier au CIRAD, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement. Ses recherches portent sur les instruments économiques des politiques publiques concernant le climat et la biodiversité, avec un intérêt particulier pour les forêts tropicales. Chercheur et expert internationalement reconnu dans ces domaines, il collabore régulièrement avec plusieurs organisations internationales, comme la Banque Mondiale, la FAO, le PNUD, la Commission Européenne, ainsi qu'avec des entreprises engagées dans des processus de transition.

Jean-Luc PEYRON : Membre de l'Académie d'agriculture, section 2 « Forêts et filière-bois », ancien Directeur du Groupement d'intérêt public ECOFOR sur les écosystèmes forestiers où il a ébauché, pour le compte de l'Alliance ALLENI pour la recherche environnementale française, la mise en œuvre de la stratégie française de lutte contre la déforestation importée (SNDI), notamment sa première mesure visant à structurer et mobiliser l'expertise scientifique française autour d'un programme partagé.

Résumé des interventions ;

Georges-Henri FLORENTIN : Introduction

On note depuis longtemps une forte réduction des superficies forestières mondiales. Elle est de l'ordre de 5 millions d'hectares par an, concerne surtout les forêts tropicales, est principalement due à l'agriculture au sens large et pour une partie significative par le commerce international. La prise en compte politique de cette déforestation importée remonte à 2014 (déclaration de New York) qui s'est poursuivie par la stratégie française de lutte contre la déforestation importée en 2018 et le règlement de l'Union européenne sur la déforestation (RDUE).

Robert NASI : Les enjeux de développement de filières agro-exportatrices des pays en développement au regard de la lutte contre la déforestation importée

La déforestation est un fléau en zones tropicales essentiellement lié aux filières agricoles. L'importation croissante de produits agricoles des régions tropicales par d'autres régions du Monde créent une déforestation importée que le Règlement européen RDUE a pour objet de combattre. Cependant, les conséquences sont importantes pour la population des zones concernées et de nombreux petits producteurs, notamment en Afrique et Asie. La mise en conformité des producteurs sera coûteuse pour eux mais est sensée dégager des avantages dans l'accès aux marchés. Il est attendu que ceux-ci se segmentent et certains craignent une augmentation de la demande en terres agricoles en dehors de l'UE qui pourrait susciter des émissions de carbone. Les importations de l'UE sont responsables de 15% de la déforestation mondiale liée au commerce. Les pays les plus concernés sont la Côte d'Ivoire, le Brésil, l'Indonésie, le Ghana et la Malaisie. Les produits les plus concernés sont le cacao, l'huile de palme, le café, le soja et les produits du bétail.

Philippe CHOTTEAU : L'élevage bovin viande, fer de lance de la déforestation dans le Mercosur

« Historiquement, l'élevage bovin viande brésilien s'est développé grâce à l'expansion de la frontière agricole, incorporant au système extensif de nouvelles terres incultes dans les régions dépourvues d'infrastructures (.../...). Ce secteur a toujours contribué de façon décisive à la colonisation du territoire brésilien ». C'est un extrait d'une brochure publiée par la CNA (la Confédération Nationale de l'Agriculture) et l'Institut Euvaldo Lodi en 2000. Cette affirmation est toujours d'une actualité brûlante, bien que les institutions brésiliennes s'en défendent désormais devant les accusations de participer de façon décisive à la destruction de la forêt dense ou de la savane arborée.

L'élevage bovin viande au Brésil en particulier (mais aussi au Paraguay) n'a pas cessé son expansion depuis un quart de siècle, en termes d'effectifs et d'emprise territoriale, notamment en Amazonie, mais aussi dans le Cerrado et le Pantanal. En Argentine, cet élevage a reculé dans les zones les plus fertiles face à la concurrence des grandes cultures (le soja en 1^{er} lieu), mais a colonisé des terres plus marginales, dans le Chaco notamment.

Même s'il y a une certaine intensification de l'engraissement final, l'élevage continue à se faire en plusieurs étapes, dont le naissage qui reste très extensif. Comme les fermes qui pratiquent le naissage et le post sevrage sont en très grande majorité distinctes de celles qui envoient les bovins à l'abattoir après l'engraissement final, **la traçabilité d'origine de la viande est une gageure**, un vrai casse-tête. Ainsi les engagements des leaders abatteurs exportateurs (JBS, Marfrig, Minerva) et des distributeurs (dont Carrefour) de ne plus traiter des animaux issus de la déforestation illégale, suite à de multiples scandales depuis le milieu des années

2000, n'ont jamais pu être totalement respectés. En outre, la législation brésilienne n'oblige à la traçabilité animale (SISBOV) que 40 jours avant abattage...

Dans le rapport de la Commission « Ambec » d'évaluation de l'Accord UE-Mercosur pour le 1^{er} Ministre rendu à l'automne 2020 (dont j'étais co-rédacteur), nous avons évalué avec des hypothèses très prudentes que les exportations supplémentaires de viandes bovines vers l'UE permises par l'Accord risqueraient d'augmenter de 700 000 ha la déforestation dans l'ensemble du Mercosur, soit une augmentation de 5 à 25% de la déforestation moyenne annuelle durant chacune des 6 années d'implémentation. J'en préciserai le mode de calcul.

Apolline HITZEL : Les enjeux de l'application du RDUE pour les entreprises de la filière bois européenne

« La réalité de l'application des exigences prévues par le RDUE auprès des chaînes d'approvisionnement bois européennes, amènent des contradictions juridiques, impasses techniques et incohérences, qui positionnent à ce jour l'ensemble des entreprises dans une grande incertitude. »

Omer MALEDY : Culture du cacao dans le Bassin du Congo : sérieux risques d'augmentation de la déforestation du fait du RDUE

Alain KARSENTY : *« Les choix techniques et politiques ayant présidé au RDUE : conséquences géopolitiques et considération de possibles alternatives »*

Cette contribution analyse le projet de règlement de la Commission européenne sur la déforestation et la dégradation des forêts présenté initialement en novembre 2021 et qui devait entrer en vigueur en 2025 (mais qui sera vraisemblablement reporté d'un an). Il vise à empêcher la mise sur le marché européen de produits dont la production est liée à de la déforestation, ou la dégradation des forêts (si une forêt de plantation remplace une forêt naturelle). 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 européenne 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.

Le Brésil et l'Indonésie, notamment, considèrent que leur souveraineté en matière d'usage des terres n'est pas respectée. Pour l'Indonésie, le RDUE constitue une barrière commerciale, et violerait le droit d'un pays à prendre des décisions souveraines concernant l'utilisation de ses terres. L'Indonésie et le Brésil expriment des préoccupations spécifiques concernant les critères de catégorisation des pays en niveau de risques qui, selon eux, « sont intrinsèquement discriminatoires et punitifs par nature ». On notera que le Royaume Uni, qui a adopté en 2021 une législation comparable, et les USA, qui le feront bientôt, n'ont retenu que le seul critère de légalité des productions, sans définition universelle de ce qu'est une forêt.

L'Europe pourrait envisager une « approche graduée », avec des droits de douane – dont le produit serait entièrement affecté à des programmes d'appui aux petits producteurs du Sud – pour les productions légales dans les pays producteurs mais jugées problématiques par l'UE. Toutefois, cette option nécessiterait d'introduire – au moins tant que des garanties « zéro déforestation » ne sont pas apportées par des certifications – des droits de douane pour

plusieurs des produits agricoles concernés (soja, cacao, bois, hévéa), tarifs douaniers souvent abaissés à zéro du fait d'accords bilatéraux ou multilatéraux.

L'obligation de traçabilité à la parcelle va exclure du débouché européen un grand nombre de petits producteurs de filières d'exportation où ils sont très représentés. En septembre 2023, 17 ambassadeurs de pays du Sud ont écrit aux autorités européennes pour contester « une approche indifférenciée » qui affectera d'abord « les petits exploitants, particulièrement vulnérables au RDUE ». Un assouplissement de cette exigence de traçabilité est pourtant envisageable. Il consisterait en une traçabilité non plus seulement au niveau de parcelles, mais aussi de territoires « zéro déforestation » émanant d'un projet et d'une dynamique collective des acteurs locaux (entreprises, petits producteurs, autorités et collectivités locales, ONG...) qui seraient vérifiés de manière indépendante et certifiés.

Jean-Luc PEYRON : Conclusions

Il ne s'agit pas de refaire la séance qui a été particulièrement riche mais d'en ressortir avec quelques messages clés qui ont été mis en évidence au cours des interventions et des phases de questions-réponses.