

## Interdiction par l'UE des importations issues de la déforestation : quels sont les pays les plus pénalisés ?

07/05/2023

Confidentiel

---

### Résumé

*Le 19 avril dernier, le Parlement européen a adopté une législation prévoyant d'interdire dans l'UE les importations issues de la déforestation. Entre 1990 et 2020, 420 millions d'hectares de forêts ont en effet disparu dans le monde, soit un recul d'environ 10%. Elle est particulièrement marquée en Amérique latine et en Afrique. L'agriculture, commerciale ou de subsistance, et, dans une moindre mesure, la construction d'infrastructures et l'exploitation minière en sont les principales causes.*

*Les produits concernés par cette mesure visant à interdire la commercialisation de produits ayant impliqué une déforestation sur son territoire sont l'huile de palme, le bœuf, le café, le cacao, le soja, le bois et le caoutchouc. Si l'objectif est de n'avoir sur le marché européen que des produits « zéro-déforestation » à terme, les entreprises auront entre 18 et 24 mois pour se conformer au règlement. En cas de non-respect, l'amende maximale infligée représentera au moins 4% du chiffre d'affaires annuel total dans l'UE du fournisseur.*

*L'Afrique de l'Ouest, l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est sont les régions les plus concernées par cette réforme. Les pays dans le monde entier les plus à risque face à cette réforme sont la Côte d'Ivoire, suivie du Ghana, de l'Ouganda, du Burundi, de l'Ethiope, du Honduras, du Guatemala, du Brésil, de la Russie, de l'Ukraine, de la Malaisie, de l'Indonésie et de la Thaïlande. Ils sont en effet ceux dont la part des exportations des produits concernés par la réforme vers l'UE est la plus élevée dans leurs exportations totales.*

*Pour ces pays exportateurs, la mise en place de politiques de lutte contre la déforestation permettra à la fois de protéger les forêts primaires et la biodiversité riche qu'elles abritent et de favoriser l'intégration commerciale avec l'UE en répondant aux exigences de la réforme. En Asie (Indonésie, Malaisie) et en Afrique (Côte d'Ivoire), des initiatives politiques et entrepreneuriales font déjà leurs preuves.*

---

# 1. Une mesure inédite et progressive pour réduire la déforestation dans le monde

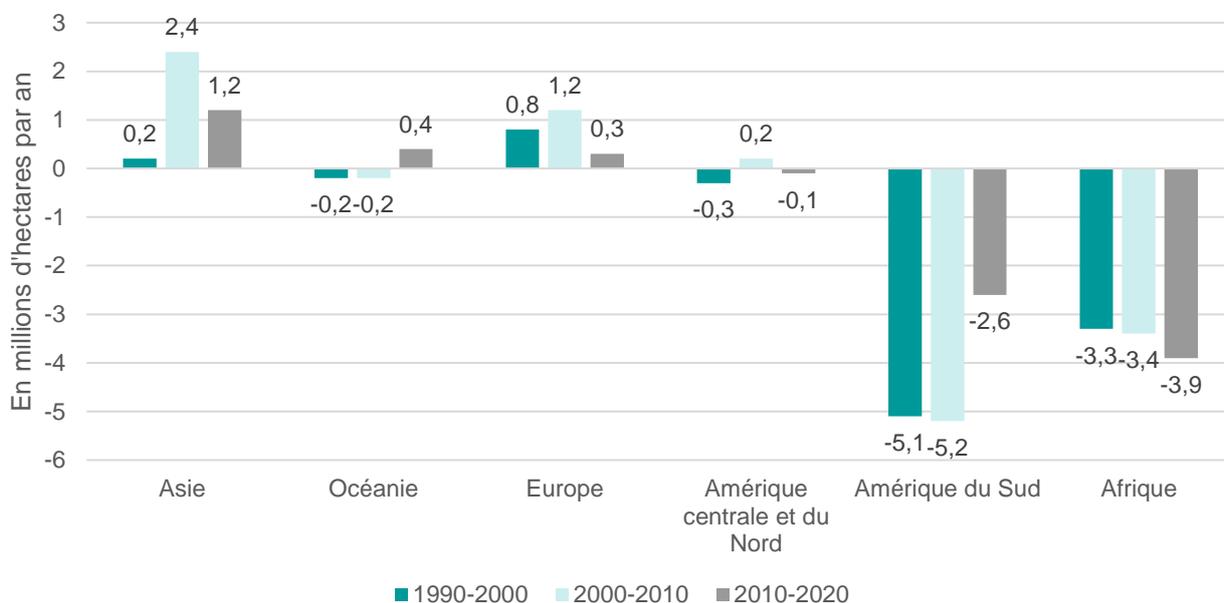
## 1.1 La déforestation diffère dans ses causes et dans son intensité en fonction des régions

Entre 1990 et 2020, 420 millions d'hectares de forêts ont disparu dans le monde, ce qui représente un recul d'environ 10% et une superficie supérieure à celle de l'UE<sup>1</sup>. Or, la déforestation contribue à environ 11% des émissions de gaz à effet de serre. Les forêts sont de **précieuses alliées pour lutter contre le changement climatique** notamment pour filtrer l'eau, retenir les sols, abriter une biodiversité riche : à l'échelle mondiale, les forêts accueillent 75% des espèces vivantes.

Une analyse des données de 46 pays tropicaux et subtropicaux a révélé que **l'agriculture à elle seule est à l'origine de 73 % de la déforestation** (l'agriculture commerciale représentant 40 % de la déforestation, suivie par l'agriculture locale ou de subsistance, qui est liée à 33 % de la déforestation)<sup>2</sup>. Les **infrastructures comptent pour 10 %**, **l'expansion urbaine pour 10 %** et **l'exploitation minière pour 7 %**<sup>3</sup>. La même analyse cite l'exploitation forestière pour la commercialisation du bois comme l'un des moteurs de la dégradation des forêts.

**Les principaux facteurs de déforestation varient d'une région à l'autre.** L'expansion des terres agricoles consacrées aux **plantations d'huile de palme** est une cause majeure de déforestation en **Asie du Sud-Est**, tandis que le **défrichement des forêts pour les pâturages du bétail et les plantations de soja**, ainsi que la spéculation foncière (accaparement des terres, souvent associé au déplacement forcé des communautés locales) sont les principales raisons de la déforestation en **Amérique du Sud**. **L'expansion des plantations de cacao** a eu un impact important sur la déforestation en **Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest**.

**Graphique 1 : Évolution de la déforestation à l'échelle continentale entre 1990 et 2020 (en millions d'hectares par an)**



Source : FAO

<sup>1</sup> Source : FAO, 2021

<sup>2</sup> Source : Hosonuma *et al.* 2012. An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries

<sup>3</sup> Source : *Ibid.*

Si la quasi-totalité de la déforestation mondiale émane de l'**Amérique du Sud** et de l'**Afrique**, les dynamiques varient beaucoup d'un pays à l'autre. Dans le cas de l'Amérique du Sud, si le **Brésil** concentre une grande partie de la déforestation à l'échelle continentale, d'autres pays comme le **Costa Rica** promeuvent des politiques anti-déforestation efficaces (entre 1987 et 2022, l'espace couvert par les forêts tropicales humides a augmenté de 50% dans le pays<sup>4</sup>). En valeur absolue, le **Brésil** et l'**Inde** sont les deux pays où la déforestation a été la plus forte en 2022. En valeur relatives (rapportées au couvert forestier national), le **Cambodge a perdu 32% de sa couverture forestière entre 2002 et 2021, la Côte d'Ivoire et le Honduras près de 20%**. En Asie, la Thaïlande et le Vietnam se sont engagés dans des politiques de reforestation à grande échelle et ont connu depuis les années 2000 des augmentations nettes de couvert forestier.

## 1.2 Les produits visés sont l'huile de palme, le bœuf, le café, le cacao, le soja, le bois et le caoutchouc

Consciente de la responsabilité de sa consommation intérieure comme moteur de cette déforestation, l'UE a très récemment décidé d'instaurer une mesure visant à interdire la commercialisation de produits ayant impliqué une déforestation sur son territoire. Les produits visés sont **l'huile de palme, le bœuf, le café, le cacao, le soja, le bois et le caoutchouc. Il n'est d'ailleurs pas exclu que des commodités comme l'hévéa, le coton, la banane et autres fruits soient inclus ultérieurement dans la liste de produits ciblés par l'UE** pour les pressions que leurs productions exercent sur les forêts locales. Le **cuir, le chocolat** et les **meubles** font aussi partie de la mesure puisqu'ils contiennent ou ont été nourris par ces marchandises<sup>5</sup>. **L'implémentation de cette mesure est cependant progressive**. Si l'objectif est de n'avoir sur le marché européen que des produits « zéro-déforestation » à terme, **les entreprises auront ainsi entre 18 et 24 mois pour se conformer au nouveau règlement** (18 mois pour les grandes et moyennes et 24 mois pour les petites et micro).

La réglementation impliquera que les entreprises (européennes et extra-européennes) seront autorisées à vendre leurs produits dans l'UE seulement **si les fournisseurs publient une déclaration confirmant qu'ils ne proviennent pas de terres déboisées et qui n'ont pas causé la dégradation des forêts après le 31 décembre 2020**. La Commission européenne classera les pays (ou certaines de leurs sous-régions) dans les 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi et cela déterminera la **quantité de contrôles** qu'effectuera l'UE pour s'assurer de la conformité de ses partenaires : **9% pour les pays à risque élevé, 3% pour les pays à risque moyen et 1% pour ceux à risque faible**. Fondé sur le dispositif central de **diligence raisonnée** qui repose sur un système novateur de traçabilité à la parcelle via la **géolocalisation avec des coordonnées GPS**, en cas de non-respect, **l'amende maximale infligée représentera au moins 4% du chiffre d'affaires annuel total dans l'UE** du fournisseur<sup>6</sup>. Conscient de la difficulté du *tracking* et de la charge administrative liées aux inspections, le négociateur en chef du Parlement européen Christophe Hansen estime qu'elle n'est cependant « pas impossible » à instaurer.

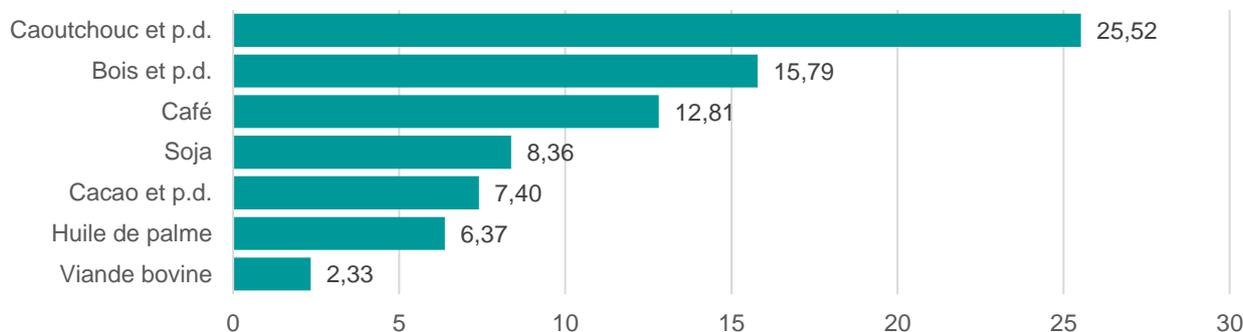
La question de la **capacité de stockage de ces commodités** peut aussi être **favorable à certaines économies** : le **bois** et le **caoutchouc** ayant une durée potentielle de conservation bien plus longue que les biens alimentaires, ils permettraient à certaines économies de continuer d'exporter ces produits sur de plus longues périodes, leur laissant un temps supplémentaire pour **s'aligner aux restrictions imposées par la réforme**.

<sup>4</sup> Source : Banque mondiale, 2022

<sup>5</sup> Source : *Ibid.*

<sup>6</sup> Source : Parlement européen, avril 2023

## Graphique 2 : importations de l'UE (en provenance de pays extra-UE) de produits concernés par la réforme en 2022 (en milliards d'euros)



Source : Eurostat

Note : « p.d. » signifie produits dérivés.

Dans sa communication de 2008 sur la déforestation, la Commission européenne s'était fixée pour objectif de **mettre un terme à la perte de la couverture forestière mondiale d'ici à 2030** au plus tard et de réduire la déforestation tropicale brute d'au moins 50 % d'ici à 2020. Si ce dernier objectif semble difficile à atteindre, la validation par le Parlement européen du paquet de lois le 19 avril 2023 (paquet « **Green Deal** ») marque un pas important dans la lutte internationale contre la déforestation.

**Trois clauses de réexamen** de cette réforme sont d'ores et déjà prévues, respectivement **un an, deux ans et cinq ans** après sa mise en place. La première concernera l'élargissement du champ d'application de la réforme sur d'autres terres boisées. La deuxième évaluera la possibilité **d'étendre le champ d'application de la réforme à des commodités supplémentaires et à d'autres écosystèmes naturels** (tourbières, prairies) ainsi qu'à la **réglementation des institutions financières européennes** afin qu'elles ne contribuent pas par leurs activités à la destruction des forêts. Le détail de la troisième n'a pas encore été communiqué.

### 1.3 La réforme affectera principalement l'Afrique, l'Amérique centrale et l'Asie du Sud-Est

L'adoption de cette réforme par le Parlement européen a généré des réactions contrastées : si une grande majorité des représentants politiques européens (et des associations de protection de l'environnement) ont vanté la **dimension pionnière** de cette mesure, les régions productrices et leurs exploitants l'ont jugé comme étant **protectionniste et trop radicale** pour les fournisseurs. En premier lieu, plus d'une **douzaine de pays asiatiques** (dont l'**Indonésie**, la **Malaisie** et la **Thaïlande**) ont sévèrement critiqué cette mesure de l'UE à l'OMC, l'accusant d'adopter des mesures protectionnistes "intrinsèquement punitives" contre les pays en développement. Des inquiétudes ont aussi été exprimées au sein de l'UE, notamment par les pays les plus boisés comme la **Finlande** (couvert à 75% par des forêts), qui craignent que cette loi ne ralentisse leur développement agricole.

Sur le plan macroéconomique, des hausses de prix des produits importés pourraient résulter de réforme, si certains pays exportateurs n'étaient plus en mesure de proposer leurs produits au marché européen (cf. partie 2.2), mais leur **intensité reste difficile à estimer** du fait de sa dimension inédite. Leur ampleur dépendra aussi de l'éventuelle adoption à venir de mesures similaires par d'autres pays importateurs.

**Deux axes de réflexion font cependant partie intégrante de l'implémentation de cette réforme** : d'une part, les pays producteurs et leurs agriculteurs devront être accompagnés au mieux pour **minimiser les coûts d'une exclusion commerciale avec l'UE**, notamment au travers d'un **système d'aides financières**

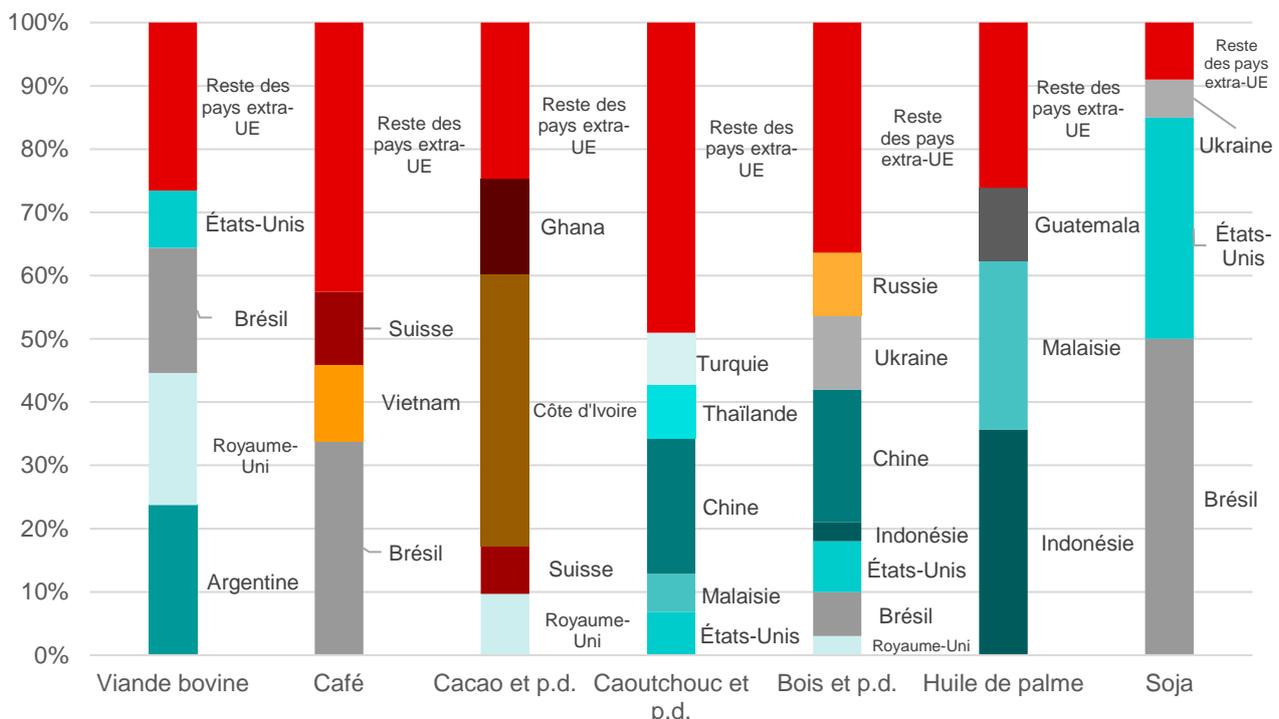
et techniques aux petits exploitants. La France a co-organisé avec le Gabon la conférence **One Forest Summit en mars 2023** pour mettre en marche les mesures d'adaptations locales. En 2021, la Commission européenne s'est aussi engagée à verser **1 milliard d'euros pour la protection, la restauration et la gestion durable des forêts dans les pays partenaires.**

## 2. L'ampleur des changements de routes commerciales résultant de cette réforme dépendra de l'efficacité des politiques nationales de lutte contre la déforestation

### 2.1 L'Afrique de l'Ouest, l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est sont les régions les plus concernées

Si les pays exportateurs des produits affectés par la réforme diffèrent selon le bien, trois régions se distinguent semblent plus exposées que les autres : l'Amérique latine, l'Asie du Sud-Est et l'Afrique de l'Ouest. Du point de vue européen, la part de marché importante d'un nombre restreint de pays (notamment dans les cas du soja et du cacao) peut faire peser des doutes sur la capacité de l'UE à répondre à sa demande intérieure en cas de réduction drastique des importations en provenance des premiers partenaires traditionnels. Dans certains cas cependant, des partenaires importants s'avèrent être des pays dans lesquels la déforestation n'est pas un problème : c'est le cas des États-Unis pour le soja par exemple.

**Graphique 3 : Parts de marché des principaux partenaires de l'UE (commerce extra-UE) sur les produits concernés par la réforme en 2022**



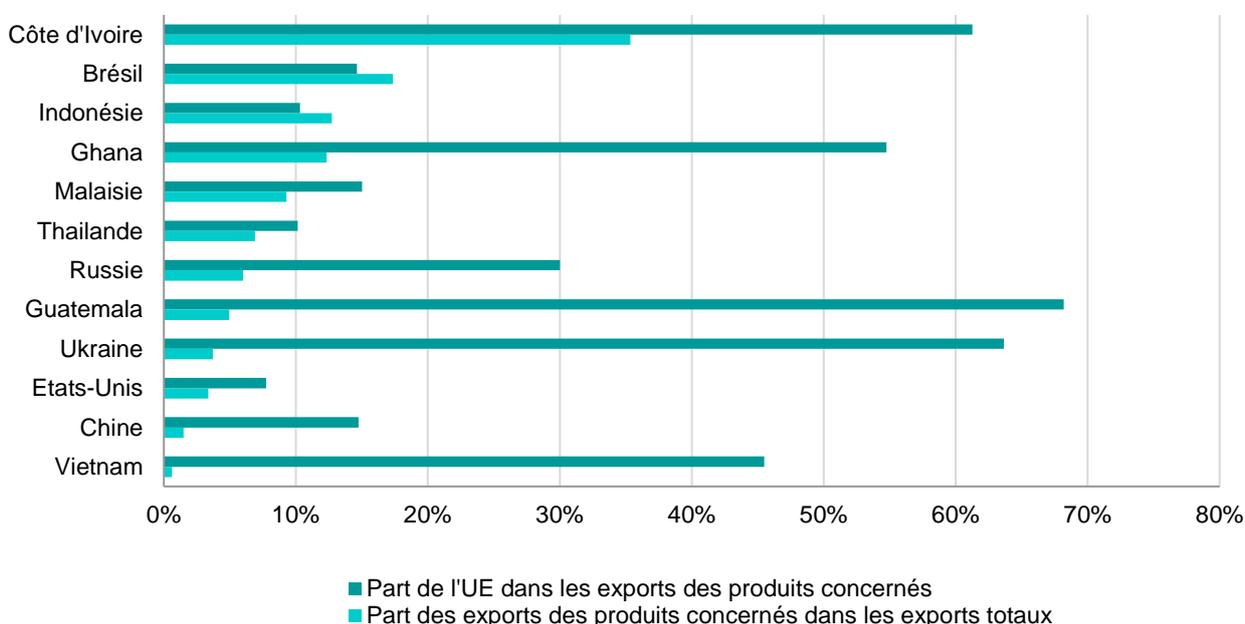
Source : Eurostat, Global Sovereign Advisory

## 2.2 Le niveau de diversification de l'économie et l'importance de l'UE comme partenaire sont les deux facteurs d'une stratégie d'évitement pour les pays exportateurs

L'exposition des pays exportateurs vers l'UE à ce changement de réglementation dépend principalement de **deux facteurs** (voir graphique 4) :

- **La part du produit ciblé par la réforme dans les exportations totales du pays** permet de mesurer l'importance du produit dans la capacité d'exportation du pays : une économie avec une base d'exportation diversifiée sera supposément moins fragilisée par la réforme.
- **La part de l'UE en tant que partenaire dans les exportations totales du produit** déterminera la capacité du pays exportateurs à trouver des débouchés alternatifs.

**Graphique 4 : Part de l'UE dans les exportations des produits concernés par la réforme et part des exportations de ces produits dans les exportations totales des principaux pays partenaires de l'UE en 2021**



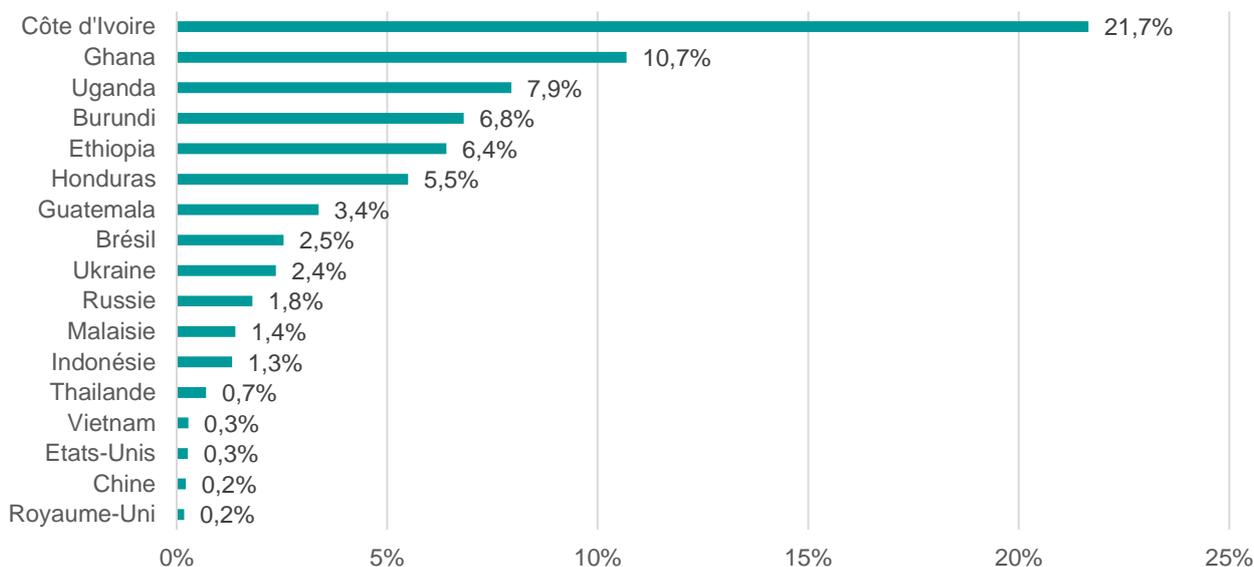
Source : UN Comtrade, Global Sovereign Advisory

Note : Les pays pris en compte dans l'échantillon sont les principaux pays partenaires présents dans le Graphique 3.

L'analyse de ces deux facteurs fait donc ressortir plusieurs types de vulnérabilités. Des pays exportent une grande partie des produits concernés par la réforme vers l'UE, mais ces produits représentent une faible part de leurs exportations totales : **Vietnam, Ukraine, Guatemala, Russie**. Pour eux, les filières concernées sont à risque, mais l'impact macroéconomique attendu est relativement faible. D'autres sont dans le cas inverse : la part des produits concernés exportés vers l'UE est moins élevée, mais ces produits ont un poids plus important dans les exportations totales du pays : **Brésil, Indonésie, Malaisie, Thaïlande**. Enfin, quelques pays cumulent les deux risques. Il s'agit notamment de la **Côte d'Ivoire** et, dans une moindre mesure, du **Ghana**.

Pour synthétiser ces deux facteurs de risque, nous calculons ensuite le produit de ces deux indicateurs, c'est-à-dire la part des exportations vers l'UE des produits concernés par la réforme dans les exportations totales du pays. Les pays dans le monde entier les plus à risque face à cette réforme sont la **Côte d'Ivoire, suivie du Ghana, de l'Ouganda, du Burundi, de l'Ethiopia, du Honduras et du Guatemala** (voir graphique ci-dessous)

**Graphique 5 : Top 17 des pays les plus exposés à cette réforme - Part des exportations vers l'UE des produits concernés par la réforme dans les exportations totales du pays**



Source : UN Comtrade, Global Sovereign Advisory

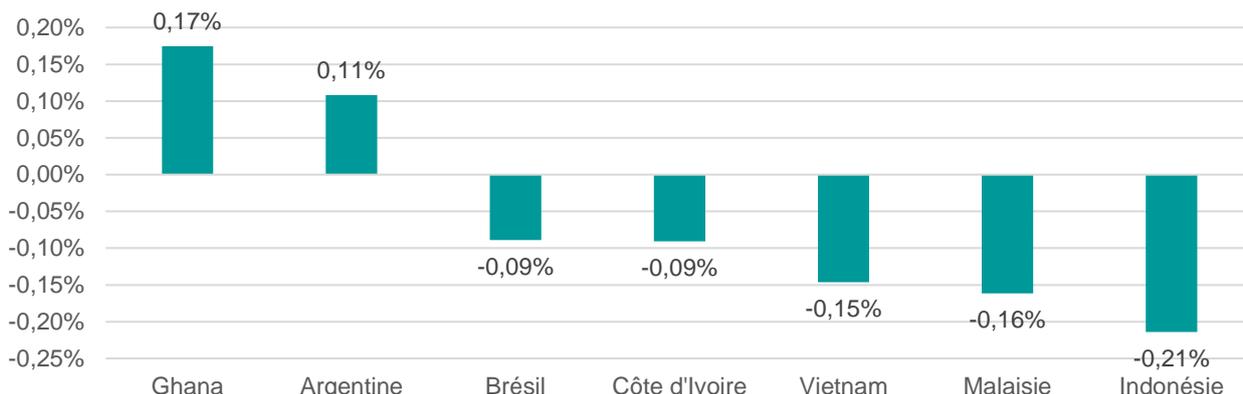
Note : Seuls les 6 produits les plus touchés par la réforme sont présentés dans ce graphique.

### 2.3 Les politiques de lutte contre la déforestation s'accroissent sur les trois continents et facilitent le rétablissement des échanges commerciaux

En Amérique latine et notamment au Brésil, l'arrivée à la **présidence de Lula** peut cependant marquer un pas en avant vers des politiques de réduction de la déforestation : opposé aux **politiques de Bolsonaro marquées par un recul des protections environnementales**, Lula a par exemple rétabli l'autorité de l'agence gouvernementale de protection de l'environnement **Ibama** pour lutter contre la **déforestation illégale**, qui avait été diluée par son prédécesseur. Lula a aussi débloqué le **fonds amazonien d'un milliard de dollars** financé par la **Norvège et l'Allemagne** pour soutenir des projets de développement durable, renforçant ainsi son engagement à mettre fin à la déforestation en Amazonie. Dans le cas du **soja**, la déforestation est la conséquence d'une demande de viande mondiale croissante : **les animaux ayant besoin de nourriture protéinée pour grandir**, le Brésil a largement augmenté sa production pour répondre à ce surplus de demande. En 2019, un européen consommait en moyenne 61 kg par an de soja indirect (c'est-à-dire liée à sa consommation de viande, d'œufs ou de produits laitiers)<sup>7</sup>.

**Graphique 6 : Moyenne des variations de la déforestation chez les principaux partenaires extra-UE entre 2016 et 2021**

<sup>7</sup> Source : Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), 2020



Source : Global Forest Watch

Lecture : En moyenne entre 2016 et 2021, la déforestation au Ghana a augmenté de 0,17% et a baissé de 0,21% en Indonésie.

Note : Dans ce graphique, la déforestation est définie par la perte de couverture forestière sur les forêts primaires.

Les agriculteurs de **Côte d'Ivoire**, du **Ghana** et de toute la région forestière sont concernés par au moins trois des produits figurant sur la liste de produits ciblés (café, cacao, huile de palme). En **Côte d'Ivoire**, le développement agricole s'est concentré sur le **cacao** (1<sup>er</sup> producteur mondial en 2021), **l'huile de palme** (9<sup>e</sup> producteur mondial en 2021) et le **café** (3<sup>e</sup> producteur mondial en 2021). Les 234 forêts classées du territoire ont perdu en 50 ans plus de 70% de leur couvert forestier<sup>8</sup>. Le Ministère des Eaux et Forêts a mis en place la **Stratégie de Préservation, de Réhabilitation et d'Extension des Forêts de Côte d'Ivoire (SPREF)** en septembre 2021, traduisant cette volonté de restaurer ces forêts. Entre 2002 et 2021, si la **Côte d'Ivoire et le Ghana ont perdu respectivement 25% et 10% de leur forêt primaire**, c'est **5% pour la RD Congo** (dont la forêt du bassin du Congo est la deuxième surface forestière tropicale de la planète). En Côte d'Ivoire cependant, une tendance significative à la baisse de la déforestation est notable sur les cinq dernières années là où **elle reste en augmentation au Ghana** (la Tanzanie, le Mozambique et le Paraguay rencontrent les mêmes difficultés que le Ghana). En mobilisant des moyens politiques et entrepreneuriaux, le gouvernement vise à **maximiser les chances des exploitants de ré-intégrer**, pour ceux qui seront touchés par la réforme, **les partenariats commerciaux avec l'UE** dans les plus brefs délais.

Des entreprises comme **MORFO**, présente au **Gabon**, en **Guyane française** et au **Brésil** se développent aussi en **Côte d'Ivoire** et au **Ghana** par des projets de reforestation à grande échelle utilisant des **drones**. Ils cartographient les zones, répandent les graines et surveillent la progression des forêts : les avantages en termes de **rapidité d'exécution**, d'accès à des zones isolées et de **coûts financiers réduits** ont rapidement fait grandir l'entreprise, qui **souhaite étendre activement ses missions en Afrique de l'Ouest**.

La région asiatique semble la plus performante dans ses politiques de lutte contre la déforestation. **L'Indonésie est l'un des pays les plus riches en biodiversité de la planète et abrite environ 23 % des forêts de mangroves du monde**<sup>9</sup>. Cependant, au cours des 50 dernières années, l'Indonésie a perdu plus de 40 % de ses forêts de mangroves. En Asie, l'association des producteurs indonésiens d'huile de palme (SPKS) a déclaré que **le règlement de l'UE profiterait en fait aux petits exploitants, au lieu de leur nuire**. Pour eux, une fois en vigueur, les petits exploitants qui produisent de l'huile de palme de manière durable et légale pourraient avoir accès au marché européen, et, grâce à la collaboration avec l'UE, des concurrents ne respectant pas les mêmes contraintes de production seraient évincés du marché. Depuis la signature en 2019 par le président Widodo du **Plan national sur l'huile de palme durable**, l'Indonésie veut augmenter sa crédibilité en se concentrant sur **l'augmentation de la productivité des plantations actuelles sans les étendre à de nouvelles zones**.

<sup>8</sup> Source : Reforestation, 2022

<sup>9</sup> Source : *Ibid.*