

Règlement de l'UE sur les produits « zéro déforestation » : en quoi consiste-t-il et pourquoi s'en soucier ?

Le Règlement de l'Union européenne sur les produits « zéro déforestation » (EUDR) dont l'adoption est prévue pour le printemps 2023, interdit aux entreprises de mettre leurs produits sur le marché européen sauf s'ils sont « zéro déforestation » et légaux. L'exportation de tels produits depuis l'UE sera également illégale.

L'EUDR s'applique au bois, soja, café, cacao, caoutchouc, bœuf et à l'huile de palme ainsi qu'à la plupart des dérivés de ces produits de base tels que les peaux, le cuir, le chocolat, le charbon, le papier et le papier imprimé.¹

L'EUDR entrera en vigueur vingt jours après sa publication dans le Journal Officiel de l'UE prévue aux alentours de mai 2023. Les grandes entreprises auront ensuite 18 mois pour se préparer avant l'interdiction effective des produits concernés. (Les petites entreprises disposeront quant à elles de 24 mois de transition).

Points clés de l'EUDR

Tout opérateur qui importe sur le marché européen (ou exporte depuis l'UE) des produits de base ou dérivés² concernés, doit faire preuve d'une vigilance raisonnable (nommée ci-après diligence raisonnée) afin d'être en conformité avec l'EUDR. Avant de mettre tout produit quel qu'il soit sur le marché de l'UE, l'opérateur doit fournir une déclaration de diligence raisonnée comprenant les informations de l'entreprise, les produits concernés, leur volume, ainsi que les coordonnées géographiques des parcelles d'où proviennent ces produits, et indiquant que le risque de non-conformité est nul (ou seulement négligeable).³

Le **système de diligence raisonnée** s'articule en trois phases :

1. Collecte d'informations relatives au produit, à son volume, aux coordonnées géographiques des parcelles ainsi que les informations démontrant le respect des exigences en matière de légalité et d'absence de déforestation.
2. Évaluation des risques (tenant compte notamment de la présence de Peuples autochtones⁴ dans le pays, la région et la zone de production du produit ; de l'existence ou non d'une consultation et d'une coopération avec les Peuples autochtones ; de l'existence ou non des revendications territoriales ; et enfin tenant compte de la complexité de la chaîne d'approvisionnement).
3. Atténuation des risques (y compris en aidant potentiellement les petits exploitants à se mettre en conformité avec l'EUDR par le biais d'investissements et d'un renforcement des capacités).

Les opérateurs doivent désigner un responsable de la conformité et mettre en place une fonction d'audit indépendante chargée de gérer les risques de non-conformité.

Une **autorité compétente** devra être désignée dans chaque État membre et appliquera une approche fondée sur les risques pour **contrôler** les déclarations des opérateurs et les systèmes de diligence raisonnée. Chaque année, ces autorités contrôleront un certain pourcentage d'opérateurs et de produits. Elles vérifieront également les opérateurs dont les informations leur ont été fournies par un tiers, y compris les rapports étayés faisant état de préoccupations. Si un opérateur est déclaré comme non conforme, les produits peuvent être confisqués, il peut être temporairement exclu de l'accès au marché, et/ou peut être sanctionné par une amende.

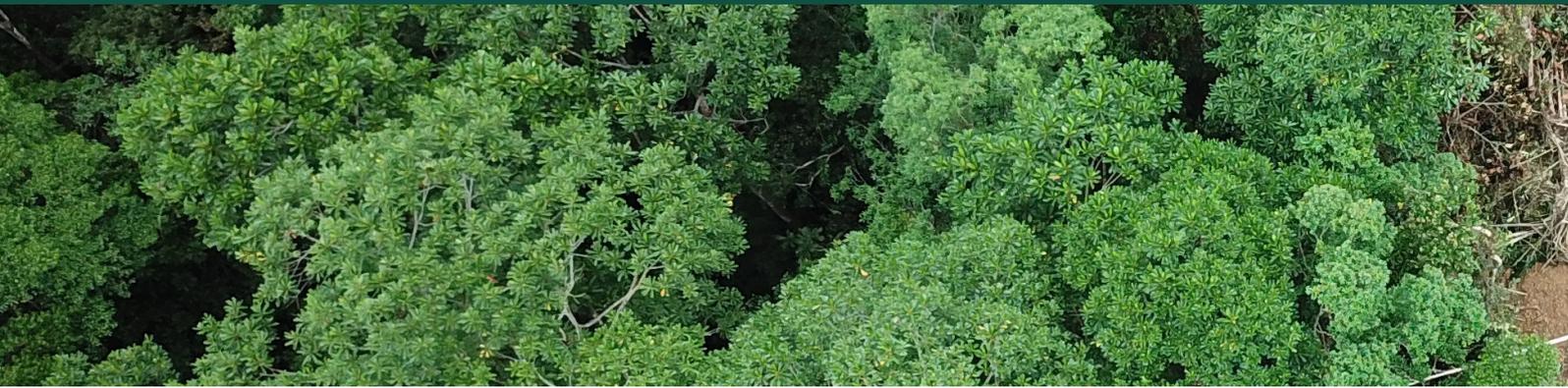
Les pays ou les régions seront **évalués** comme présentant un risque standard, faible ou élevé. Les importations en provenance des pays ou régions à risque élevé entraîneront un pourcentage plus élevé de marchandises et d'opérateurs contrôlés par les autorités compétentes. Seuls les pays à risque élevé verront leurs opérateurs mais aussi leurs marchandises être contrôlés. Voir ci-dessous.

1 - L'Annexe 1 de l'EUDR recense tous les produits de base et dérivés concernés.

2 - Dans cette note d'information, nous utilisons tour à tour les termes de « produits de base » et de « marchandises » pour parler à la fois des produits de base et des marchandises.

3 - Un modèle de déclaration de diligence raisonnée est disponible en Annexe II de l'EUDR.

4 - L'EUDR fait référence aux Peuples autochtones et non pas aux communautés au sens large.



ÉVOLUTION DU CHAMP D'APPLICATION

Au cours de la première année d'application du Règlement, l'UE évaluera la nécessité d'étendre le champ d'application passant des forêts aux « forêts et autres terres boisées ». ⁵ Après deux ans, l'UE évaluera la nécessité d'extension du champ d'application à d'autres produits de base, y compris plus particulièrement le maïs et les biocarburants. Cet examen permettra en outre d'évaluer le rôle du secteur financier dans la déforestation et s'il y a lieu ou non d'ajouter d'autres écosystèmes tels que les prairies dans le champ d'application de l'EUDR.

Après cinq années, l'efficacité de l'EUDR et son impact sur les petits exploitants agricoles et communautés locales seront évalués. Cette évaluation tiendra compte de la nécessité et de la faisabilité de prévoir des outils supplémentaires de facilitation des échanges, en particulier pour les Pays les Moins Avancés (PMA).

DÉFINITIONS : FORÊTS, DÉFORESTATION ET DÉGRADATION

« **Zéro déforestation** » : les marchandises et produits contiennent uniquement des produits de base qui ont été produits, ou qui ont été nourris avec ces produits, sur des terres n'ayant pas fait l'objet d'activités de déforestation après le 31 décembre 2020. Dans le cas du bois, celui-ci devra avoir « été récolté dans la forêt sans causer de dégradation des forêts après le 31 décembre 2020. »

Déforestation : conversion de la forêt à des fins agricoles. L'exploitation forestière dans le cadre d'une concession n'entre pas dans cette définition, même si une large surface a été rasée. Toutefois, elle peut être qualifiée de dégradation (définition ci-dessous).

Dégradation : « modifications structurelles apportées au couvert forestier, prenant la forme de la conversion de forêts primaires ou **forêts qui se régénèrent naturellement**, en **forêts de plantation** ou en d'autres surfaces boisées ; **conversion de forêts primaires en forêts de plantation**. » ⁶ Il semble que la conversion des forêts qui se régénèrent naturellement en forêts de plantation, n'est pas prise en compte dans cette définition. Il est indispensable d'évaluer ces incidences notamment en ce qui concerne les forêts tropicales secondaires, les forêts tempérées et les forêts boréales. La définition de « dégradation » sera réévaluée après cinq années.

ÉVALUATIONS, CONTRÔLES ET SANCTIONS

Les pays ou juridictions infranationales seront classés à risque élevé, faible ou standard de déforestation. Les évaluations de risque s'appuieront principalement sur trois critères (taux de déforestation, taux d'expansion de la production agricole, et tendances de la production). Toutefois elles pourraient également prendre en compte les engagements climatiques d'un pays ou d'une région, le niveau de transparence, ainsi que l'existence/la conformité avec les lois qui protègent les droits humains et droits fonciers coutumiers.

En ce qui concerne les pays à risque élevé, 9 % des opérateurs et 9 % du volume de chaque produit concerné doivent être contrôlés chaque année. Pour les pays à risque standard, 3 % des opérateurs doivent être contrôlés et pour les pays à risque faible ce contrôle doit concerner au moins 1 % des opérateurs. Les autorités compétentes devront veiller à ce que chaque produit concerné soit bien contrôlé à hauteur du pourcentage requis.

Les opérateurs en infraction avec l'EUDR peuvent être sanctionnés par une amende équivalant à au moins à 4 % de leur chiffre d'affaires annuel total dans l'UE au cours de l'année budgétaire précédant la décision de condamnation à une amende. Ils peuvent également voir leurs produits confisqués et devoir rembourser les frais engagés par les autorités compétentes.

CONTRÔLE

Chaque année, les opérateurs doivent rendre compte publiquement, « aussi largement que possible », de leur système de diligence raisonnée. Le rapport doit décrire les produits concernés, leur volume et le pays/la région d'origine, ainsi qu'inclure les résultats de leur évaluation des risques et les éventuelles mesures d'atténuation mises en place. Dans le cadre de leur évaluation des risques, les opérateurs doivent décrire les processus de « consultation des communautés autochtones et locales et des autres titulaires de droits fonciers coutumiers et organisations pertinentes de la société civile qui se trouvent dans la zone de production des produits de base et marchandises en cause, si applicable. »

⁵ - L'expression « autres terres boisées » désigne les terres qui n'entrent pas dans la catégorie des forêts, qui s'étendent sur plus de 0,5 hectare, qui abritent des arbres de plus de 5 mètres de haut, dont la canopée représente 5 à 10 % de sa surface, où dont les arbres sont capables d'atteindre ces seuils in situ ; l'expression désigne aussi les terres dont plus de 10 % sont recouvertes de buissons, d'arbustes et d'arbres, à l'exception des terres dont l'utilisation est majoritairement agricole ou urbaine.

⁶ - Une forêt de plantation est une forêt plantée soumise à une gestion intensive et répondant à l'ensemble des critères suivants une fois qu'elle est arrivée à maturité : une ou deux espèces, même niveau de maturité, et espacement régulier. Une forêt plantée est une forêt majoritairement composée d'arbres issus d'une plantation et/ou d'un ensemencement délibéré, à condition que les arbres plantés ou ensemencés représentent plus de 50 % du stock de culture à maturité.



Photo : Les forêts tropicales de Bornéo, en Malaisie, ont été détruites pour faire place à des plantations de palmiers à huile.

D'ici le 30 avril de chaque année, les États membres devront rendre publiquement accessibles les informations relatives à leur application de l'EUDR, y compris le nombre de contrôles effectués et leurs résultats, le volume des produits concernés contrôlés et les cas de non-conformité. La Commission européenne devra, d'ici le 30 octobre de chaque année, publier une vue d'ensemble, à l'échelle de l'Union, de la mise en œuvre du règlement, sur la base des données communiquées par les États membres.

La Commission publiera sur son site internet la liste de toutes les infractions à l'EUDR en nommant les opérateurs concernés ainsi qu'en précisant les dates et activités concernées, la nature de la sanction et (si pertinent) son montant.

DROITS HUMAINS

Les importations et exportations de marchandises et produits de base vers/depuis l'UE doivent respecter les législations nationales, au détriment des lois et normes internationales. De nombreuses ONG avaient demandé à ce que l'EUDR impose aux pays de respecter les lois internationales étant donné que ces dernières auraient pu offrir une meilleure protection aux droits fonciers coutumiers des communautés. Toutefois, la définition de « législation pertinente dans les pays producteurs » inclut explicitement « les droits humains protégés par le droit international » et le « Principe de droit au consentement préalable, libre et éclairé, énoncé notamment par la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP). »

De plus, lorsque les opérateurs réalisent leur évaluation des risques, ils doivent tenir compte des éléments suivants : « La présence de Peuples autochtones dans le pays, la région et la zone de production du produit de base concerné », « la consultation et la coopération en toute bonne foi avec les Peuple autochtones du pays, de la région et de la zone de production du produit de base concerné », ainsi que « l'existence de revendications dûment motivées par des communautés autochtones et fondées sur des informations objectives et vérifiables concernant l'utilisation ou la propriété de la zone utilisée aux fins de la production du produit de base en cause. »

L'évaluation comparative des pays suggère également que l'évaluation pourrait prendre en considération « la transparence ou non des informations pertinentes mises à disposition par le pays concerné, ainsi que (si applicable) l'existence, la conformité

ou l'application effective des lois protégeant les droits humains, les droits des Peuples autochtones et communautés locales, et les droits des autres titulaires de droits fonciers coutumiers. »

ACCÈS À LA JUSTICE

L'EUDR prévoit que tout individu ou opérateur ayant un intérêt suffisant (tel que déterminé par la législation nationale de l'État membre) doit pouvoir avoir accès à des procédures administratives ou judiciaires lui permettant de faire vérifier la légalité des décisions, des actions ou de l'inaction des autorités compétentes au titre de l'EUDR. Néanmoins, l'EUDR ne prévoit pas un accès à des voies de recours légal pour que les populations ou communautés ayant subi un préjudice obtiennent réparation ou une compensation. Il est possible d'envoyer anonymement (si besoin) un rapport étayé faisant état de préoccupations, aux autorités locales qui disposent d'un délai de 30 jours pour envoyer leur réponse.

PETITS EXPLOITANTS AGRICOLES

L'EUDR commence par déclarer que « les opérateurs devraient déployer des efforts raisonnables pour s'assurer qu'un prix équitable est payé aux producteurs auprès desquels ils s'approvisionnent, en particulier les petits exploitants, afin de leur permettre de disposer d'un revenu décent et de lutter efficacement contre la pauvreté, qui est une des causes profondes de la déforestation. » Toutefois, la seule disposition concernant les petits exploitants agricoles dans le texte se trouve dans l'article sur l'atténuation des risques dans le cadre des systèmes de diligence raisonnée. Il y est suggéré que les opérateurs encouragent leurs fournisseurs, y compris les petits producteurs, à respecter l'EUDR par le biais d'investissements et d'un renforcement des capacités. Cette disposition est facultative et n'est donc pas contraignante. Le premier examen complet de l'EUDR, après cinq ans, permettra d'évaluer son impact sur les petits exploitants agricoles.

RÈGLEMENTATIONS FORESTIÈRES, GOUVERNANCE ET ÉCHANGES COMMERCIAUX (FLEGT)

Las licencias FLEGT (por sus siglas en inglés) se aceptarán como prueba de legalidad, pero no como evidencia de la no contribución a la deforestación. Si bien la madera con licencia FLEGT de Indonesia calificará automáticamente como legal, no se le otorgará acceso prioritario, lo que quiere decir que los operadores tendrán que realizar la diligencia debida para garantizar que la madera sea "libre de deforestación".

CERTIFICATION

L'EUDR indique que les systèmes de certification ou autres systèmes vérifiés par des tiers ne peuvent être utilisés qu'en tant que sources d'information dans le cadre des procédures d'évaluation des risques. Ils ne peuvent pas se substituer à la responsabilité de l'opérateur en matière de diligence raisonnée.

AUTRES MESURES DE LUTTE CONTRE LES CAUSES PROFONDES DE LA DÉFORESTATION

Même si l'EUDR pourrait contribuer à assainir les chaînes d'approvisionnement de l'UE, il ne fournit aucune mesure incitative à l'attention des pays producteurs afin de lutter contre les causes profondes de la déforestation, y compris la mauvaise gouvernance forestière et le manque de clarté du régime foncier. Pour remédier à ces problématiques, la Commission doit « développer un cadre stratégique global de l'UE [pour la coopération avec les pays tiers] prévoyant notamment la mobilisation de tous les instruments pertinents de l'UE. »

L'EUDR exige également que la Commission adopte une approche coordonnée avec les pays producteurs et leurs régions grâce aux partenariats existants et futurs afin de s'attaquer aux causes profondes de la déforestation. « Les partenariats et les mécanismes de coopération peuvent porter, entre autres, sur des dialogues structurés, des programmes et mesures de soutien financier et technique, des modalités administratives qui permettent aux pays producteurs et à des parties de ceux-ci d'opérer une transition vers une production agricole favorisant la conformité des produits de base et produits en cause avec les exigences du présent règlement. La Commission veille à ce que les peuples autochtones, les communautés locales et la société civile, soient associés à l'élaboration des feuilles de route conjointes. »

Enfin, l'article relatif à l'évaluation comparative demande que la Commission entame un dialogue spécifique avec tous les pays classés dans la catégorie des pays à risque élevé, afin de les aider à réduire leur niveau de risque.

CONCLUSION

L'EUDR a le potentiel de réduire considérablement le rôle de la consommation de l'UE dans la déforestation et la violation des droits fonciers des communautés. Néanmoins, tout dépend de sa mise en œuvre et son application. Il faudra impérativement renforcer la position des petits exploitants agricoles afin qu'ils ne soient pas lésés par les exigences en matière de géolocalisation et de traçabilité. L'évaluation des risques et l'évaluation comparative doivent permettre de déterminer correctement si les droits fonciers des Peuples autochtones et communautés locales sont bel et bien respectés. Il sera tout aussi important d'octroyer suffisamment de ressources aux autorités compétentes afin de les aider à réaliser correctement leurs missions.

Pour contribuer véritablement à enrayer la déforestation, l'UE doit développer avec les pays producteurs d'importants accords de partenariats qui tiennent compte de l'ensemble des parties prenantes et détenteurs de droits. De tels accords doivent inclure des feuilles de route élaborées conjointement qui créent un environnement propice au changement, améliorent la gouvernance, luttent contre la déforestation et respectent les droits. Une coopération étroite avec des marchés de consommation comme les États-Unis,⁷ la Chine et l'Inde, telle qu'évoquée dans la Communication de 2019, sera également indispensable.

⁷ - Communication de l'UE de 2019 « Renforcer l'action de l'UE pour lutter contre la déforestation » - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1565272554103&uri=CELEX%3A52019DC0352>