



fern

POUR UNE UE AU SERVICE
DES PEUPLES ET DES FORÊTS

ACCORDS DE PARTENARIAT VOLONTAIRE FLEGT « 2.0 » :

UNE RÉPONSE AU BILAN DE QUALITÉ DU PLAN D'ACTION FLEGT
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET OPTIONS FUTURES



Remerciements

Ce document de discussion a été commandé par Fern et s'appuie sur les réponses de différentes personnes dans le cadre d'une enquête en ligne ainsi que sur des entretiens réalisés avec des représentants de la société civile, de gouvernements et du secteur privé.

Nous tenons à remercier toutes les personnes ayant partagé leur opinion durant l'élaboration de ce document. Lindsay Duffield en est l'autrice et Stéphanie Cabantous a analysé les réponses à l'enquête formulées en français et dirigé les entretiens avec les personnes francophones. Nous tenons également à remercier Jonathan Zeitlin et les membres de Fern pour leurs précieux commentaires sur les versions préliminaires de ce document.

Design: Anthony Tabbuso

Page de couverture: Jiro Ose/Greenpeace. Stockage de grumes de bois en République Démocratique du Congo.

Date: Décembre 2021



Fern office UK

1C Fosseway Business Centre, Stratford Road,
Moreton in Marsh, GL56 9NQ, UK

Fern office Brussels

Rue d'Edimbourg, 26,
1050 Brussels, Belgium

www.fern.org

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien du programme LIFE de l'Union européenne et du bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement (FCDO) du gouvernement britannique. Les informations et opinions présentées dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position officielle de ces institutions.



Table des matières

Résumé	3
Liste des options d'amélioration des APV FLEGT	6
Contexte	7
Partie 1: Le Plan d'action FLEGT de l'UE	8
Les critères de réussite des APV FLEGT	8
Les APV démultiplient l'impact de l'action de l'UE	11
Défis majeurs concernant la théorie du changement du Plan d'action FLEGT	12
Partie 2: FLEGT et un nouveau règlement de l'UE sur la déforestation	14
Encadré 3 : Principes pour le maintien des composantes essentielles des APV dans le nouveau règlement sur la déforestation	18
Partie 3: Propositions d'amélioration des APV FLEGT	19
Possibilités d'amélioration des APV FLEGT	19
Possibilités d'amélioration des processus liés aux APV FLEGT	23
Conclusion	28
Sources	29

Résumé

Ce document de discussion a été élaboré en réponse à la consultation publique de la Commission européenne (CE) concernant « l'exploitation illégale des forêts – évaluation des règles de l'Union européenne (UE) (bilan de qualité) », qui manquait de perspectives provenant de l'extérieur de l'UE. Il s'appuie sur les réponses à un questionnaire créé avec le soutien de Fern et envoyé en anglais et en français à des représentants de la société civile, de gouvernements et du secteur privé d'Amérique latine, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique centrale, d'Asie du Sud-Est et de l'Union européenne (UE). La grande majorité des avis exprimés (88 %) provenaient d'acteurs de la société civile et d'experts.

Les réponses à ce questionnaire, complétées par plusieurs entretiens semi-dirigés, ont permis d'élaborer les principes que nous proposons d'appliquer aux futures politiques sur l'exploitation forestière et en particulier dans le cadre des accords de partenariat volontaire (APV) sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT).

La **première partie** du document passe en revue les caractéristiques du Plan d'action FLEGT de l'UE, notamment de ses deux principaux instruments que sont les APV et le Règlement sur le bois de l'UE (RBUE). Cette partie souligne que des structures décisionnelles participatives et multipartites sont indispensables aux processus de négociation, de mise en œuvre, de suivi et de révision des APV en tant qu'accords bilatéraux juridiquement contraignants. Elle montre également que les APV ont permis d'éclaircir et d'améliorer les définitions nationales de la légalité afin de les rendre plus compatibles avec les principes de bonne gouvernance forestière et favorables aux droits et moyens de subsistance des communautés locales. Par ailleurs, l'on commence à observer des impacts montrant que les APV contribuent à une réduction globale de l'exploitation illégale des forêts.

La plupart des personnes interrogées s'accordent à dire que la réduction de l'exploitation illégale des forêts constitue le principal indicateur de réussite des APV FLEGT. De plus, un certain nombre de personnes travaillant dans des pays signataires d'un APV tendent à évaluer les progrès concernant le FLEGT en fonction des changements observés au niveau national, tels que des améliorations de la gouvernance, la clarté et la cohérence du cadre légal et la réduction du volume de bois illégal produit et commercialisé sur le marché domestique ou exporté. Le bilan de qualité du FLEGT réalisé par la CE a pour sa part mis l'accent sur des indicateurs de résultat liés au rôle de l'UE en tant que marché de consommation de bois, c'est-à-dire concernant le volume de bois d'origine illégale et la quantité de produits dérivés du bois bénéficiant d'une autorisation FLEGT entrant sur le marché européen. Ces indicateurs se révèlent plus efficaces lorsqu'il s'agit d'évaluer les « améliorations en termes de gouvernance », mais ont une portée limitée en ce qui concerne la mise en évidence des effets des APV sur la protection des forêts.

Un certain nombre de personnes interrogées ont déclaré que les APV avaient eu un impact au-delà de l'UE. Durant les phases de mise en œuvre et de négociation, les APV couvrent 79 % des échanges mondiaux de produits dérivés de bois tropical, bien plus que la part de marché de l'UE. Dans la plupart des cas, les normes définies dans les APV s'appliquent également au bois commercialisé sur le territoire national.

Un certain nombre de personnes ont fourni des exemples spécifiques d'intégration de « l'approche multipartite des APV » à des réformes parallèles, comme c'est le cas pour l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI) en lien avec le mécanisme de réduction des émissions

provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+), l'Initiative huile de palme en Afrique et des initiatives visant à réduire la déforestation dans le cadre de la production agricole, en particulier dans le secteur du cacao en Côte d'Ivoire et au Ghana. Par ailleurs, l'accord sur le bois conclu récemment entre les États-Unis et le Vietnam est de façon évidente et explicite fondé sur les principes de l'APV conclu entre l'UE et le Vietnam.

Des défis concernant la réalisation sur le long terme des objectifs du FLEGT ont également été mis en évidence. Par exemple, la part de l'UE dans le marché du bois mondial a diminué de façon si significative que la promesse d'un accès privilégié au marché européen ne suffit pas à convaincre tous les acteurs de rester dans le processus. Par ailleurs, la lenteur des progrès dans ce domaine a engendré une « lassitude » à l'égard du FLEGT parmi certains acteurs de l'UE, qui consacrent désormais moins de ressources, de personnel et de capital politique aux processus APV.

La **deuxième partie** porte sur les façons dont les APV FLEGT et le RBUE pourraient interagir avec la proposition de règlement sur les produits exempts de déforestation de l'UE. Il reste encore à déterminer le traitement qui sera réservé au bois provenant de forêts naturelles, car ne s'agissant pas d'une culture agricole, celui-ci entraîne principalement une dégradation des forêts et non une déforestation. L'obligation de diligence raisonnée concernant la dégradation des forêts peut être assez différente de l'obligation de diligence raisonnée concernant la déforestation et risque de nécessiter un processus de vérification sur le terrain encore plus complexe.

Pour conclure, cette partie propose six grands principes à appliquer aux décisions concernant la façon dont les APV FLEGT et le RBUE interagiront avec le nouveau règlement :

- L'UE doit préserver le respect et la confiance des gouvernements partenaires déjà engagés dans des processus APV.
- L'UE doit fournir des incitations claires pour attirer différents acteurs autour de la table des négociations et les convaincre d'y demeurer.
- Le nouveau règlement doit exploiter les enseignements tirés des structures de l'APV multipartites existantes. Ces dernières peuvent par exemple contribuer à la création d'approches et d'outils nationaux pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts ainsi qu'à la définition et la vérification de la légalité des activités forestières.
- Les processus de réforme en matière de gouvernance jouissant d'une large approbation à l'échelle nationale sont ceux qui ont le plus de chance de réussite à long terme.
- Les accords juridiquement contraignants (comprenant des conséquences claires en cas de transgressions) donnent à l'UE la légitimité nécessaire pour peser sur les processus nationaux. Cette légitimité est cruciale pour progresser vers une approche plus durable et favorable aux personnes vulnérables dans les secteurs forestiers.
- En visant des changements allant au-delà de l'empreinte de l'UE sur les forêts, l'UE a réussi à accroître la portée de son action, elle ne doit donc pas uniquement se consacrer aux chaînes d'approvisionnement destinées au marché européen.

La **troisième partie** propose plusieurs options visant à faire évoluer et améliorer les APV FLEGT et les avantages qu'ils procurent. Voici quelques exemples de propositions :

- **Les parties prenantes nationales doivent mettre à jour les exigences minimales définies dans les APV afin d'établir une norme en matière de durabilité ou de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.**
Par exemple, les parties prenantes peuvent s'assurer que les APV ont pour objectif de réduire la production de bois résultant de la conversion de terres et que les prises de décisions intègrent les questions relatives au régime foncier. Les principes convenus au niveau international intégrés aux Directives volontaires sur les régimes fonciers (DV) constituent un bon point de départ et l'UE soutient déjà la mise en œuvre des DV dans huit pays engagés dans des processus APV.
- **Recentrer la mise en œuvre des APV sur les problèmes de gouvernance majeurs en établissant des mécanismes de surveillance publique concernant la réalisation des objectifs intermédiaires.** Cette démarche permettrait d'ancrer l'amélioration de la gouvernance au cœur de la mise en œuvre des APV. Cette surveillance pourrait consister à établir des données de référence et définir des indicateurs pertinents. Le modèle de validation révisé de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) peut constituer une bonne source d'inspiration¹. Dans ce modèle, un groupe de parties prenantes nationales évalue les progrès réalisés par rapport à des indicateurs de référence et attribue une note de risque qui est ensuite validée par un secrétariat international. Les parties prenantes impliquées dans les APV peuvent convenir d'objectifs intermédiaires précis qui peuvent différer selon les contextes et les pays. La présentation de rapports publics permettrait d'envoyer un signal clair aux acheteurs de bois et contribuer à mettre en évidence les domaines de progrès réalisés.
- **Faire le lien entre les activités de surveillance publique et/ou les objectifs intermédiaires et le système d'évaluation comparative des risques de déforestation dans les pays producteurs, prévu par la proposition de règlement sur les produits exempts de déforestation.** Cette dernière indique qu'une licence FLEGT constituera une preuve de conformité avec les exigences en matière de « légalité de la production ». Il reste à déterminer de façon plus précise la nature des avantages pour les pays faisant état d'avancées notables concernant la mise en œuvre d'un APV ne se trouvant pas encore à la phase d'autorisation. L'UE et les pays signataires d'un APV pourraient définir les critères d'évaluation du niveau de risque de façon conjointe par l'intermédiaire des comités conjoints de mise en œuvre multipartites.
- **Favoriser une meilleure reconnaissance des autorisations FLEGT dans d'autres grands marchés du bois** à l'aide d'un système d'« équivalence ». La mise en place d'une approche gérée au niveau international permettrait de partager la charge de travail que représentent la négociation et la mise en œuvre des APV. Il est possible de faire davantage pour créer des liens entre les processus APV et les marchés régionaux et internationaux par l'entremise d'achats publics relevant de politiques de passation des marchés à l'échelle juridictionnelle, municipale et urbaine.

Pour conclure, le présent rapport précise que l'UE doit examiner sa propre ambition dans le domaine des forêts et accepter le fait que les nombreuses menaces qui pèsent sur ces dernières et les communautés qui en dépendent ne pourront être résolues par des politiques consacrées exclusivement à la foresterie. Néanmoins, l'exploitation illégale et non durable des forêts reste un risque majeur pour la préservation des forêts et les moyens de subsistance des communautés locales. L'approche délibérative au cœur des processus liés à FLEGT qui a été adoptée par les pays, a permis à l'UE de susciter des changements positifs au-delà de ses propres chaînes d'approvisionnement en bois. Par conséquent, l'UE doit se demander si elle souhaite accompagner une transition vers une utilisation plus durable et équitable des ressources forestières à l'échelle mondiale ou si elle limitera cette transition à ses propres sources d'approvisionnement.

1 - <https://eiti.org/validation>

2 - Participant à l'enquête #29

Liste des options d'amélioration des APV FLEGT

Ces options sont uniquement destinées à susciter des discussions. L'appréciation de chaque proposition est susceptible de varier selon les pays ou régions qui s'y intéressent.

Option	Compatibilité avec une politique « zéro déforestation »	Impact sur la gouvernance forestière	Faisabilité politique
Définir et publier des critères de référence permettant d'évaluer les progrès en matière de gouvernance	Élevée	Élevé	Modérée
Faire le lien entre le régime d'autorisation FLEGT et des indicateurs de référence en matière de diligence raisonnée	Élevée	Modéré	Élevée
Réexaminer les normes de durabilité initiales des APV	Élevée	Élevé	Modérée
Mettre en place une plateforme FLEGT multilatérale	Faible	Élevé	Faible
Intégrer des processus similaires aux APV au cœur des partenariats sur les forêts	Élevée	Élevé	Modérée
Tirer parti des politiques locales et régionales en matière d'achats publics	Modérée	Modéré à important	Élevée

Contexte

Ce document de discussion a été élaboré en réponse à la consultation publique de la Commission européenne (CE) concernant « l'exploitation illégale des forêts – évaluation des règles de l'UE (bilan de qualité) ». Cette consultation a eu lieu entre septembre et novembre 2020 et visait à évaluer l'efficacité du Règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE) et du règlement sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT). Étant donné que 79 % des acteurs ayant répondu à cette consultation provenaient de l'UE³, le point de vue des pays producteurs de bois était sous-représenté.

Le travail de recherche présenté dans ce document visait à rétablir l'équilibre dans ce domaine et s'appuie donc principalement sur le point de vue de personnes vivant et travaillant dans des pays producteurs de bois. Un questionnaire envoyé en français et en anglais en septembre 2021 a permis de recueillir 61 contributions. Ces dernières proviennent d'Amérique latine, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique centrale, d'Asie du Sud-Est et de l'UE. La grande majorité des réponses (88 %) provient d'acteurs de la société civile et d'experts⁴.

Les résultats de cette enquête ont été complétés par des entretiens anonymes semi-dirigés avec 13 personnes issues de la société civile, de gouvernements de pays producteurs de bois, du secteur privé, de délégations de l'UE, d'organismes de développement ou d'experts.

Les résultats peuvent servir à orienter les politiques actuelles et futures de l'UE afin de lutter contre l'exploitation forestière illégale et de protéger les forêts tropicales et les communautés dépendantes des forêts. Les recommandations et principes à adopter doivent être élaborés avec la plus grande précaution, ce document a donc seulement vocation à encourager les discussions.

³ - Factual summary report on the public consultation on the fitness check of the EU rules on illegal logging (janvier 2021).

⁴ - Dans ce contexte, « expert » est un terme collectif regroupant les personnes ayant répondu à l'enquête se décrivant comme des consultants ou consultantes, chercheurs ou chercheuses, spécialistes techniques et facilitateurs ou facilitatrices FLEGT.

Partie 1 : Le Plan d'action FLEGT de l'UE

Le Plan d'action FLEGT de l'UE est entré en vigueur en 2003. Il présente les différentes mesures de l'UE visant à lutter contre l'exploitation illégale des forêts tropicales⁵. Parmi ces mesures, deux instruments majeurs se détachent.

Le premier instrument est le règlement FLEGT (2005). Il permet à l'UE et aux pays producteurs de bois de négocier des accords de partenariat volontaire (APV) juridiquement contraignants, qui établissent un cadre consacré à la définition et la vérification de la légalité de la production de bois et de certains produits dérivés du bois. Des structures décisionnelles participatives et multipartites sont indispensables pour la négociation, la mise en œuvre, le suivi et la révision des APV⁶.

Les APV ont contribué efficacement au lancement de réformes législatives et politiques visant à améliorer l'intégration des principes de bonne gouvernance forestière dans le cadre juridique concernant les forêts des pays partenaires (l'Encadré 1 fournit des exemples concrets). Le second principal instrument est le RBUE, qui vise à prévenir la mise sur le marché de l'UE de bois issu d'une récolte illégale ou de produits dérivés de ces bois. Le RBUE et le règlement FLEGT sont accompagnés de cinq volets qui concernent les marchés publics, les initiatives du secteur privé, le financement et l'investissement, le bois de conflit et la promotion des échanges mondiaux de bois d'origine légale.

LES CRITÈRES DE RÉUSSITE DES APV FLEGT

Contribuer à la réduction de l'exploitation illégale des forêts et des échanges commerciaux qui en résultent dans le monde entier est le principal objectif déclaré du Plan d'action FLEGT⁷. Pour y parvenir, ce dernier accorde « une importance toute particulière aux réformes en matière de gouvernance et au renforcement des capacités, [et il est] soutenu par des initiatives visant à renforcer la coopération multilatérale et des mesures complémentaires orientées vers la demande et destinées à réduire la consommation de bois récolté illicitement dans l'Union européenne (et, en définitive, sur les principaux marchés de consommation, ailleurs dans le monde)⁸».

Des parties prenantes de pays abritant des forêts tropicales mettent en avant ces priorités. La majorité des personnes ayant répondu à l'enquête (70 %) ont indiqué que la réduction de l'exploitation illégale des forêts figurait parmi les principaux indicateurs de réussite du FLEGT. L'amélioration du régime foncier applicable aux forêts et aux terres et le renforcement de la gestion durable des forêts dans les pays signataires d'un APV sont les indicateurs les plus importants qui suivent (Figure 1).

⁵ - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne (2003). Disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0251>

⁶ - <https://www.vpaunpacked.org/fr/principes-apv>

⁷ - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0251>

⁸ - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne (2003), Synthèse.

Principaux indicateurs de réussite du FLEGT

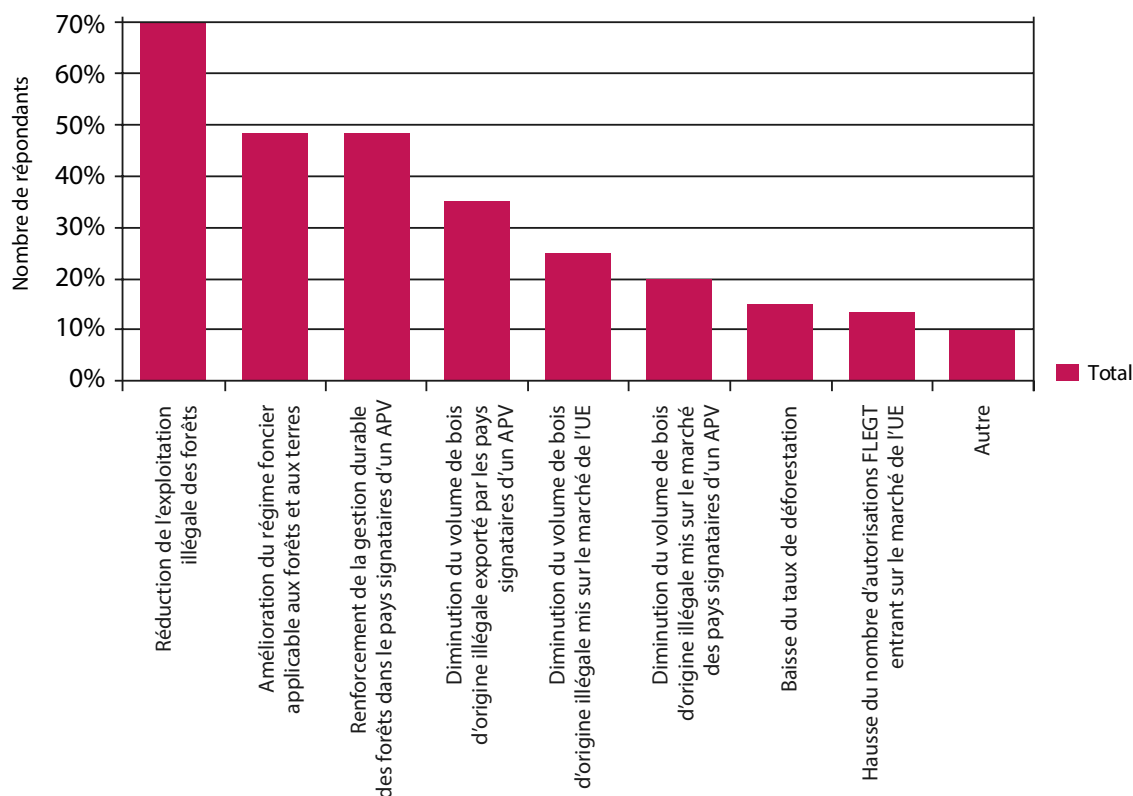


Figure 1 : Principaux indicateurs de réussite en matière de FLEGT (Question 10 de l'enquête). Les personnes interrogées pouvaient donner jusqu'à trois réponses.

En revanche, le Plan d'action FLEGT initial ne prévoit aucun système permettant d'évaluer les effets de ses activités en matière de réduction de l'exploitation illégale des forêts et de transformation des causes sous-jacentes qui la favorisent. Des travaux pour améliorer cet aspect ont commencé à la suite d'une évaluation de 2016⁹, après laquelle la CE a élaboré son premier plan de travail FLEGT complet (pour la période 2018-2022). Ce plan de travail prévoit des activités visant à renforcer de façon significative le suivi de la mise en œuvre et des effets du Plan d'action, notamment grâce à la définition d'indicateurs clairs en matière de gouvernance permettant d'évaluer le progrès des APV¹⁰. Bien que la présentation de rapports sur la mise en œuvre des APV au niveau national ait été renforcée au cours des dernières années¹¹ et qu'un travail soit mené pour créer des indicateurs de progrès en matière de gouvernance, aucun cadre d'évaluation systématique des résultats concernant les priorités décrites ci-dessus n'a encore été pleinement mis en place.

Des efforts ont également été déployés au cours de ces dernières années pour renforcer de façon significative le suivi de l'application du RBUE. Des données concernant les importations de bois et de produits dérivés du bois, les activités des autorités compétentes, les produits dérivés du bois accompagnés d'une autorisation FLEGT mis sur le marché de l'UE et d'autres facteurs liés aux échanges commerciaux sont désormais collectées de façon systématique et font l'objet de rapports annuels¹². Ces données ont l'avantage de pouvoir être facilement mesurées. Elles fournissent également des renseignements précieux sur la capacité du RBUE à exercer un contrôle sur les chaînes d'approvisionnement de l'UE. En revanche, elles ne révèlent pas dans quelle mesure les activités liées au Plan d'action FLEGT s'attaquent aux causes sous-jacentes de l'exploitation illégale des forêts et ne fournissent aucune information concernant l'effet des APV sur les flux de bois n'étant pas destinés à l'UE.

⁹ - Topperspective, (2016) *Evaluation du Plan d'Action FLEGT de l'UE (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2004 – 2014*

¹⁰ - Plan de travail 2018-2022 pour la mise en œuvre du Plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/FLEGT_Work_Plan_2018_2022.pdf

¹¹ - Consultez les rapports de mise en œuvre publiés par la Facilité FLEGT de l'UE : <https://www.euflegt.efi.int/fr/publications>

¹² - Pour obtenir une liste des rapports de mise en œuvre du RBUE et du règlement FLEGT, consultez la page suivante : https://ec.europa.eu/environment/forests/eutr_report.htm

Encadré 1 : Gouvernance forestière et APV FLEGT

L'on commence à observer des résultats montrant que les APV FLEGT ont contribué à une réduction globale de l'exploitation illégale des forêts¹³. De plus, le rôle des APV FLEGT dans l'amélioration de la gouvernance forestière a été largement reconnu, même s'il est rarement étudié de façon systématique. Le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) a par exemple récemment étudié¹⁴ les effets d'APV au Cameroun, au Ghana et en Indonésie.

En plus de conclure que les processus liés aux APV ont eu des effets directs positifs sur les niveaux d'abattage illégal dans les forêts de production, ce travail de recherche a recensé des améliorations notables en matière de transparence, de responsabilisation des gouvernements, de renforcement des capacités de la société civile (dont il ne faut pas sous-estimer le grand potentiel pour impulser de nombreux autres avantages) et concernant la crédibilité et l'application des sanctions liées aux activités forestières illicites¹⁵.

83 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estiment que les APV ont contribué à améliorer l'intégration des principes de durabilité dans les législations forestières nationales¹⁶.

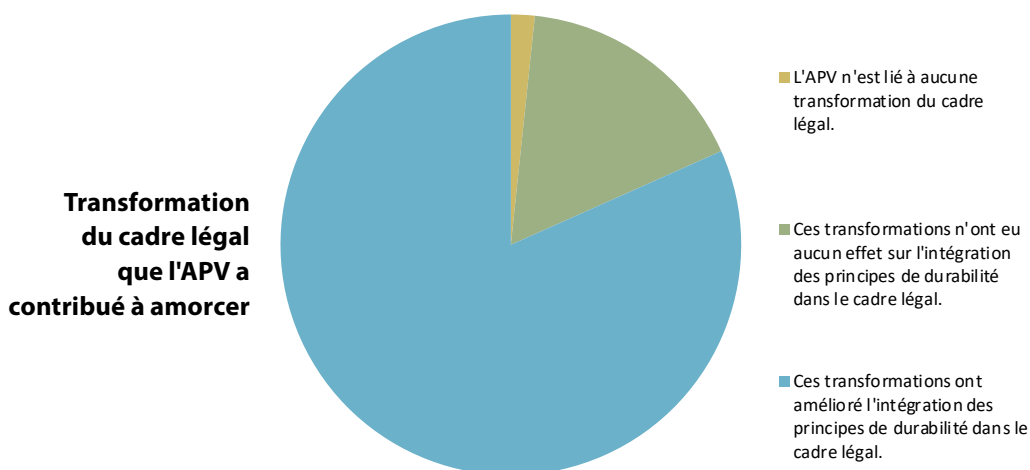


Figure 2 : Réponses à la question concernant les transformations du cadre légal que l'APV a contribué à amorcer

Des réformes législatives amorcées par les APV visent notamment à renforcer les droits des communautés locales à posséder et à gérer des terres et des ressources forestières ainsi qu'à en tirer des bénéfices, au Libéria, ou encore à promulguer de nouveaux règlements sur le partage minimal des revenus issus de la foresterie au profit de communautés lésées au Ghana¹⁷. Alors qu'il est toujours nécessaire de travailler pour garantir la pleine mise en œuvre des accords prévoyant le partage des avantages dans ces deux pays, certaines communautés ont déjà commencé à percevoir des revenus auxquels elles n'avaient pas accès par le passé¹⁸. Au Vietnam, la nouvelle loi forestière (promulguée en 2019) est fondée sur le contenu de l'APV du pays et encadre pour la première fois la transformation et le commerce de produits issus des forêts. Elle adopte une approche des droits fonciers et de la légalité du bois qui permet aux petits exploitants agricoles et aux ménages de participer au commerce de bois récolté de façon légale tout en facilitant la surveillance afin que les espèces protégées ne soient pas touchés¹⁹.

13 - Le plus récemment : Cerutti P.O. et al., CIFOR (2020). *Collecting Evidence of FLEGT-VPA Impacts for Improved FLEGT Communication*. Une étude de Chatham House datant de 2015 a également repéré des réductions de l'exploitation illégale des forêts liées aux activités FLEGT.

14 - Cerutti P.O. et al., CIFOR (2020). *Collecting Evidence of FLEGT-VPA Impacts for Improved FLEGT Communication*.

15 - Ibid.

16 - PV FLEGT 2.0 : réponses au questionnaire.

17 - Fern, (2017), *How much do communities get from logging?*

18 - Chatham House (2020). *La redevabilité dans le secteur forestier au Cameroun et au Ghana ; Forest Trends (2020). Community benefits sharing in the forestry sector: Liberia's legislative framework & track record on sharing land rental fees from commercial forestry 2007-2019*.

19 - Fern, SRD et réseau VNGO FLEGT (2018). *Briefing Note: EU-Vietnam VPA timber trade deal*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/briefingnote%20vietnam%20FINAL.pdf>

La République du Congo a récemment adopté un nouveau code forestier, élaboré avec l'aide des structures multipartites de l'APV, qui garantit les droits de participation des peuples autochtones et des communautés locales, reconnaît formellement le rôle de l'observation indépendante des forêts et contient des dispositions concernant le partage de bénéfices issus de l'exploitation forestière²⁰.

Des effets positifs sont constatés tout au long du processus APV, ce qui indique que la délivrance d'autorisations FLEGT ne constitue pas le « point final » de l'action. À titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, les négociations de l'APV ont incité la filière du bois à entamer sa restructuration afin de s'adapter au « modèle FLEGT » avant même la conclusion de l'accord²¹. Au Laos, le processus APV a mené à l'élaboration d'une note de synthèse sur la légalité des activités forestières, ce qui constitue une première étape importante pour que les parties prenantes puissent comprendre, exposer et aborder les faiblesses et les problèmes du cadre juridique.

LES APV DÉMULTIPLIENT L'IMPACT DE L'ACTION DE L'UE

Les normes établies par tous les APV en vigueur s'appliquent à l'ensemble des exportations de bois des pays signataires. Le commerce de bois des pays actuellement engagés dans la négociation d'un APV représente 79 % des échanges mondiaux de bois tropical, soit bien plus que la part de marché de l'UE²². Dans la plupart des cas, les normes des APV s'appliquent également au bois commercialisé sur le territoire national.

Des travaux de recherche menés au Ghana suggèrent que la proportion de bois d'origine illégale dans le marché national a diminué de façon substantielle depuis que le pays a mis en place un système de traçabilité du bois, conçu dans le cadre de l'APV, passant d'environ 74 % en 2017 à 43 % en 2019²³.

« Le Plan d'action FLEGT a permis à l'UE d'accroître sensiblement la portée de son action en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts²⁴. »

Un certain nombre de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont présenté l'adoption de « l'approche APV » par des initiatives parallèles comme un « nouvel indicateur de réussite » du Plan d'action FLEGT. Elles mentionnent par exemple la transposition du modèle de gouvernance multipartite de l'APV à l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI) appuyant le mécanisme REDD+ (réduction des émissions provenant du déboisement et de la dégradation des forêts) ainsi que l'Initiative pour l'huile de palme en Afrique. La détermination des acteurs de certaines régions à appliquer l'approche multipartite des APV à la gestion des produits agricoles (comme c'est le cas pour le cacao en Côte d'Ivoire et au Ghana)²⁵ est également perçue comme un résultat positif.

En octobre 2021, le Vietnam et les États-Unis ont annoncé la conclusion d'un accord de coopération relatif à l'exploitation illégale des forêts et au commerce de bois²⁶. Dans cet accord, le Vietnam s'engage à modifier sa législation applicable au bois confisqué et à supprimer les avantages financiers liés à l'importation, la transformation et l'exportation de bois provenant de sources illégales. Cet accord exige également du Vietnam qu'il fasse état de ses progrès concernant la délivrance d'autorisations FLEGT et de toute modification de son système de vérification de la légalité auprès d'un groupe de travail conjoint sur le bois États-Unis-Vietnam. Il prévoit l'obligation d'avoir recours à des mécanismes de consultation afin d'obtenir le point de vue de parties extérieures au gouvernement concernant la mise en œuvre de l'accord conclu entre les États-Unis et le Vietnam. Cet accord a été négocié pendant le courant de l'année. De façon évidente et explicite, il s'inspire grandement de plusieurs principes et idées centrales de l'APV FLEGT conclu entre l'UE et le Vietnam, qui est le fruit de six années de négociation. Pour résumer, nous pouvons dire que le processus de mise en place de l'APV a influencé cet accord.

20 - <https://www.fern.org/fr/publications-insight/republic-of-the-congo-forest-code-and-climate-plans-are-both-a-cause-for-hope-2296/>

21 - <https://www.youtube.com/watch?v=0m7eIUbkJsl>

22 - Mécanisme de surveillance indépendante du marché dans le cadre du FLEGT (2019). *Les partenaires d'un APV-FLEGT dans le commerce du bois de l'UE – Rapport annuel 2018*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : https://flegtim.eu/wp-content/uploads/2019/04/Final_clean_version_Natalie_VPA-Partners-in-EU-Timber-Trade-Annual-Report-2018.pdf. Ce chiffre inclut tous les pays engagés dans un processus formel de négociation ou de mise en œuvre d'un APV, soit 15 pays au total. Il est probablement utile de signaler que ce chiffre est légèrement surestimé, car il comptabilise la Malaisie, où les négociations de l'APV sont à l'arrêt depuis des années et rien ne laisse présager un retour au processus. Toutefois, les processus APV actifs représentent une majorité significative des échanges mondiaux.

23 - Obeng, EA et al. (2020) *Bottlenecks to Supplying Legal Wood to the Domestic Market*

24 - Entretien n° 4.

25 - https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2021/Lettre_ONG_cacao_10-09-21.pdf

26 - [https://ustr.gov/sites/default/files/files/Vietnam%20Timber/VN%20Timber%20Agreement%20Text%20\(9-30-21\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/Vietnam%20Timber/VN%20Timber%20Agreement%20Text%20(9-30-21).pdf)

DÉFIS MAJEURS CONCERNANT LA THÉORIE DU CHANGEMENT DU PLAN D'ACTION FLEGT

Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont eu à recenser les nouveaux obstacles et les principaux défis concernant la réalisation des objectifs du FLEGT. Parmi les réponses, trois grands thèmes se sont dégagés.

Dans de nombreux pays, le secteur forestier est trop restreint pour être un point d'entrée efficace.

Y compris avant la création du Plan d'action FLEGT, la conversion de terres boisées pour l'agriculture a été reconnue comme une cause de déforestation plus significative que l'abattage²⁷. Aujourd'hui, selon les estimations, la conversion de terres pour l'agriculture serait à l'origine d'entre environ 50 et 80 % de la déforestation²⁸. Au niveau international, les réactions face à ce problème s'organisent de plus en plus autour des concepts de « zéro déforestation » et de « production durable », tandis que l'on accorde une attention moindre à la légalité elle-même des activités (par exemple, l'on constate une multiplication des engagements volontaires à ne plus contribuer à la déforestation dans le secteur privé). Ce changement s'est produit en parallèle du renforcement de la présence des forêts dans les politiques sur le climat²⁹.

Il est nécessaire de signaler que les chiffres mondiaux ne révèlent pas les différences importantes entre les régions. Le bassin forestier tropical du Congo, le deuxième plus grand au monde, n'a pas encore cédé à l'agriculture industrielle³⁰ et le bois reste le premier produit d'exportation de la République centrafricaine³¹. Cela étant, la valeur des exportations de produits agricoles du Ghana est aujourd'hui bien plus élevée que celle des exportations de bois, tandis que les exportations de métaux et de minerais du Libéria sont bien supérieures à celles de bois et de produits agricoles³².

L'accès au marché du bois de l'UE n'est pas suffisant pour inciter les parties prenantes à rester dans le processus.

La part de marché de l'UE dans le commerce mondial de bois tropical était déjà sur le déclin en 2003 au moment de l'entrée en vigueur du Plan d'action FLEGT. Aujourd'hui, la Chine, l'Inde et le Vietnam représentent 90 % des importations de bois rond tropical des pays membres de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), contre 44 % en 2000³³, tandis que la part de l'UE dans les importations mondiales de produits sylvicoles s'est réduite à seulement 9 %³⁴ (ce chiffre inclut les produits issus de plantations forestières). Pendant longtemps, la majorité du bois tropical récolté en Afrique était destiné à des marchés nationaux³⁵, mais les marchés régionaux africains ont également pris de l'importance au cours des dernières années. L'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) est entré en vigueur en 2021 et devrait renforcer un peu plus les échanges intrarégionaux de produits dérivés du bois³⁶.

27 - Glastra R. (éd.), CRDI (1999). *Coupe à blanc : Activités illégales d'exploitation forestière et de commerce du bois dans les tropiques*.

28 - Consultez par exemple l'étude Forest Trends 2014, qui estime que 49 % du déboisement des forêts tropicales entre 2000 et 2012 était dû à la conversion illicite de terres pour l'agriculture commerciale ; et Hosonuma N. et al. (2012), « *Assessment of deforestation and degradation drivers* », qui évalue ce chiffre à 73 %.

29 - La conservation et la restauration des forêts font désormais partie intégrante des stratégies internationales pour le climat, la REDD+ est par exemple un élément essentiel de l'Accord de Paris de 2015. La « gestion durable des forêts » est une composante essentielle de l'objectif de développement durable 15.

30 - Tyukavina A. et al. (2018). *Congo Basin forest loss dominated by increasing smallholder clearing*. Paru dans *Science Advances* 4(11), eaat2993. DOI: 10.1126/sciadv.aat2993

31 - Cerutti P.O. et al., FAO/CIFOR (2018). *État du secteur forêt-bois en République centrafricaine* (2016).

32 - Source des données : <https://resourcetrade.earth>

33 - OIBF, *Revue biennale et évaluation de la situation mondiale des bois 2019-2020*.

34 - www.resourcetrade.earth

35 - Kleinschmit D. et al. (éd.) (2017). *Illegal Logging and Related Timber Trade - Dimensions, Drivers, Impacts and Responses*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais, conclusions disponibles en français) : <https://www.iufo.org/science/gfep/gfep-initiative/panel-on-illegal-timber-trade/>

36 - OIBF, *Revue biennale et évaluation de la situation mondiale des bois 2019-2020*.

Certains acteurs pensent encore³⁷ que l'obtention d'une autorisation FLEGT permettra de vendre des produits à un prix plus élevé. Rien ne permet d'affirmer que ce sera le cas et aucune infrastructure n'a été désignée pour faciliter ce processus. Une personne travaillant dans le secteur privé a indiqué que « les avantages liés au marché sont illusoire... il faut le reconnaître »³⁸. Plusieurs acteurs de la société civile ont soutenu cette affirmation, soulignant le fait que « les exportations sont un facteur [incitant les pays producteurs à mettre en place un APV], mais seulement un facteur parmi d'autres³⁹ ».

Le RBUE est en place depuis 2013, mais sa mise en œuvre à grande échelle a réellement commencé à s'accélérer en 2016 et l'on observe une amélioration significative depuis 2018⁴⁰. Ainsi, dans les faits, le RBUE n'est « réellement appliqué » que depuis environ trois ans. Les États membres doivent encore améliorer son efficacité en matière de prévention de l'entrée de bois d'origine illégale sur le marché de l'UE. En 2020, 41 % des entités ayant mis du bois ou des produits dérivés du bois sur le marché de l'UE qui ont fait l'objet de contrôles n'étaient pas en conformité avec les exigences du RBUE⁴¹.

Lassitude à l'égard du FLEGT

La mise en œuvre des APV exige du temps, car les défis en matière de gouvernance que le Plan d'action FLEGT se propose de relever supposent également de surmonter un certain nombre d'obstacles⁴².

Une certaine « lassitude » à l'égard du FLEGT a été observée dans les processus APV depuis plusieurs années. Dans ce travail de recherche, il est devenu clair que certains acteurs de l'UE ressentent également une certaine « lassitude » à l'égard du FLEGT. Dans les faits, le changement d'attitude de l'UE a été le défi le plus fréquemment mentionné. Les personnes interrogées estiment que la diminution de l'intérêt de l'UE peut être perçue à travers une réduction des financements ainsi qu'une attitude moins collaborative et participative, en particulier au niveau des équipes centrales de la Commission européenne (ce n'est pas le cas dans les délégations de l'UE).

Dans certains cas, l'enthousiasme des pays à l'égard du FLEGT a connu des hauts et des bas. Par exemple, des réponses à l'enquête soulignent le fait que l'enthousiasme du gouvernement du Ghana à l'égard du processus APV s'est accru au fil du temps, alors que ce processus a connu un ralentissement pendant une longue période au Cameroun. Toutefois, le gouvernement camerounais actuel semble approuver ce processus dans la mesure où ce dernier est en accord avec un certain nombre d'objectifs nationaux.

Bien que la « lassitude à l'égard du FLEGT » revienne souvent dans les réponses, elle peut être en partie davantage liée aux changements de personnel et à l'arrivée de nouvelles personnes qui découvrent l'approche FLEGT. Cela vaut aussi bien pour l'UE que pour les gouvernements des pays engagés dans un processus APV. Les réponses font état d'une sorte de « dérive de la mission » au fil du temps, indiquant que l'objectif de produire du bois « prêt à l'export » tend à détourner l'attention des objectifs d'amélioration profonde de la gouvernance. Le degré de complexité technique lié à la mise en place de systèmes de vérification de la légalité du bois, notamment de systèmes numériques de traçabilité, est décrit comme un défi important. Cependant, les réponses indiquent que le système numérique de traçabilité du bois mis en place au Ghana a « changé la donne » en ce qui concerne le respect du cadre juridique au sein de la filière. Sur ce point, les résultats varient de façon significative entre les pays.

37 - Idée exprimée dans le cadre de l'enquête et des entretiens, en particulier de la part d'acteurs d'Afrique centrale.

38 - Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 4.

39 - Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 2.

40 - Zeitlin J. et Overdevest C. (2021). *Experimentalist interactions: Joining up the transnational timber legality regime*.

41 - EUTR: Union-wide overview for the year 2020 https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202020_alternative.pdf

42 - Ces défis de gouvernance sont bien documentés et reconnus. Pour un résumé récent de ces défis dans un certain nombre de pays APV, voir Methven S., *Progress towards strong forest governance in Voluntary Partnership Agreement countries 2018-2020*, Fern, 2021.

Encadré 2 : Points de vue de pays producteurs

L'attitude de l'UE dans le cadre des APV a été citée par des personnes de toutes les régions parmi les freins à la mise en œuvre. Une personne a parlé d'une « approche négative de l'UE en matière de partenariat », tandis qu'un certain nombre de réponses soulignent la mauvaise communication concernant l'avenir des APV et l'approche biaisée du bilan de qualité.

« Les APV étaient de véritables partenariats au début, mais aujourd'hui, il s'agit davantage d'une approche verticale, dans laquelle l'UE dit aux pays producteurs ce qu'ils doivent faire. » – Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 29

« La Commission elle-même a grandement perturbé la bonne mise en œuvre de l'APV. Elle prend du plaisir à pointer du doigt le “manque de volonté politique”, le “manque d'enthousiasme”, etc., chez les autres, mais la Commission est au moins aussi coupable de ces comportements que n'importe qui. Elle a malheureusement mobilisé des ressources humaines insuffisantes, envoyé des signaux politiques absolument inutiles qui ont semé une grande confusion concernant le maintien des APV et elle a même par moments tenté activement de les saboter. La Commission doit se regarder en face et admettre qu'elle est un obstacle à la bonne mise en œuvre des APV. » – Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 46

« Le nouveau règlement semble être guidé par une volonté de réduire la portée de l'action afin que l'UE se contente de supprimer la déforestation de ses propres chaînes d'approvisionnement, au lieu d'essayer de devenir un moteur de transformation du marché mondial. » – Personne interrogée n° 37

« L'intérêt de la Commission européenne a diminué, au même titre que ses capacités. Il y a dix ans, les équipes de la Commission européenne avaient une meilleure compréhension des questions techniques. Le personnel de la Commission européenne a besoin d'être formé. » – Personne interrogée dans le cadre de l'enquête

Partie 2 : FLEGT et un nouveau règlement de l'UE sur la déforestation

En novembre 2021, après une longue attente, la CE a publié sa proposition pour un règlement sur les produits exempts de déforestation⁴³ (ci-après le « règlement sur la déforestation »). S'il est adopté, le nouveau règlement sur la déforestation exigera que certains produits de base et leurs produits dérivés introduits ou commercialisés sur le marché de l'UE ou exportés depuis ce dernier soient issus d'un processus de production ne contribuant pas à la déforestation ni à la dégradation des forêts et conforme à la législation du pays d'origine. Les sociétés mettant ces produits sur le marché devront respecter une obligation de diligence raisonnée afin de garantir qu'ils respectent les exigences prescrites par le règlement sur la déforestation. Cette diligence raisonnée suppose l'obtention des coordonnées géographiques du lieu de production des produits de base ainsi qu'une évaluation des risques liés à la chaîne d'approvisionnement et la mise en place de mesures adéquates et proportionnées de réduction des risques. Le règlement sur la déforestation prévoit également la mise en place d'un système d'évaluation comparative des risques, qui supposerait que les autorités compétentes renforcent les contrôles sur les produits provenant de pays à haut risque et des obligations de diligence raisonnée réduites pour les sociétés s'approvisionnant dans des pays à faible risque.

43 - https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_fr

La proposition de règlement sur la déforestation intervient dans le cadre d'un renouvellement de la volonté de l'UE de placer les forêts parmi ses domaines d'action prioritaires. Ce mouvement a été amorcé en 2019, après des années de campagne de la société civile, lorsque la Commission européenne a publié une communication sur le renforcement de l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts mondiales⁴⁴. Le déboisement lié à l'agriculture a été reconnu comme une cause majeure de la déforestation des dernières décennies à l'échelle mondiale, une initiative visant à réduire l'implication de l'UE dans cette déforestation est donc une bonne nouvelle.

Les produits de base couverts par cette version provisoire du règlement sur la déforestation sont la viande bovine, le cacao, le café, l'huile de palme, le soja et le bois. La présence des produits dérivés du bois soulève des questions concernant l'avenir du Plan d'action FLEGT.

La proposition actuelle prévoit d'abroger le RBUE. Les produits dérivés du bois mis sur le marché de l'UE seront soumis aux exigences du règlement sur la déforestation, qui prévoit des systèmes rigoureux visant à veiller à son respect et requérant des sociétés qu'elles présentent de façon proactive des preuves de leur mise en conformité. Ces deux points sont des améliorations par rapport au RBUE. Les produits dérivés du bois devraient respecter l'exigence de légalité (comme le prévoit le RBUE) et une exigence supplémentaire concernant l'absence de déforestation dans le processus de production.

Cette version provisoire du règlement sur la déforestation ne propose pas d'abroger le règlement FLEGT. Elle précise que les produits accompagnés d'une autorisation (ou licence) FLEGT seront automatiquement considérés comme étant conformes à l'exigence de légalité, même si les sociétés devront tout de même se conformer à l'obligation de diligence raisonnée afin de garantir que les produits n'ont pas contribué à la déforestation. La CE a également déclaré que des partenariats sur les forêts seraient proposés à tous les pays qui y auront un intérêt, y compris ceux actuellement engagés dans la négociation ou la mise en œuvre d'un APV.

La version provisoire du règlement sur la déforestation mentionne également la mise en place de mécanismes de partenariat et de coopération, potentiellement par l'entremise de dialogues structurés avec les pays producteurs, dans le but de mettre l'accent sur la conservation, la restauration et l'utilisation durable des forêts, la déforestation, la dégradation des forêts et la transition vers des modes durables de production, de consommation et de commercialisation des produits de base. Il reste encore à déterminer la nature de la relation entre ces dialogues et les APV ou les partenariats sur les forêts annoncés en 2020⁴⁵. En avril 2021, une coalition mondiale d'organisations de la société civile a publié des principes⁴⁶ concernant les éléments importants que doivent inclure les partenariats sur les forêts.

Dans ce domaine, plusieurs points méritent davantage d'attention.

La différence entre l'obligation de diligence raisonnée pour garantir que les produits n'ont pas contribué à la dégradation de forêts et celle concernant la déforestation.

Parmi les produits de base visés par la version provisoire du règlement sur la déforestation, le bois fait figure de cas à part, car sa récolte sur des terres boisées ne suppose généralement pas un déboisement total. La récolte de bois tropical dans des forêts naturelles, qu'elle se fasse dans le respect ou non de la législation, implique généralement que seules les espèces ayant de la valeur soient abattues. Toutefois, cet abattage sélectif est une cause majeure de la dégradation des forêts⁴⁷, que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) décrit comme étant (aux côtés d'autres formes de dégradation des terres) l'un des défis les plus importants et les plus urgents que doit relever l'humanité⁴⁸.

44 - https://ec.europa.eu/info/publications/eu-communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_fr

45 - <https://ec.europa.eu/newsroom/interpa/items/682194>

46 - https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2021/Rehausser_l_ambition-CSOs_statement-FR.pdf

47 - Mitchell A. et al. (2017). Current remote sensing approaches to monitoring forest degradation in support of countries measurement, reporting and verification (MRV) systems for REDD+. Paru dans Carbon Balance and Management, volume 12, article n° 9.

48 - <https://www.ipcc.ch/srcc/>

Cette distinction est reconnue dans la définition du terme « deforestation-free » (« exempt de déforestation » dans le présent document) fournie par la version provisoire du règlement sur la déforestation, qui qualifie les produits de base et produits dérivés concernés [...] provenant de terres n'ayant pas été déboisées après le 31 décembre 2020 et indique que le bois récolté n'a causé aucune dégradation de forêts après le 31 décembre 2020.

La CE prévoit d'utiliser des systèmes d'imagerie par satellite et d'autres outils de télésurveillance afin de contrôler la déforestation. Tandis que ces méthodes seront certainement utiles pour repérer les coupes rases, la détection de dégradations des forêts est plus complexe et exigera des données relatives aux lieux surveillés encore plus spécifiques ainsi qu'un processus de vérification sur le terrain plus élaboré. Cette tâche est si complexe que même l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) n'a pas tenté de formuler une définition universelle du concept de dégradation, laissant à chaque pays le soin de parvenir à une définition adaptée à sa situation⁴⁹. Si les gouvernements de pays producteurs et les autres parties prenantes nationales ne proposent pas une définition du concept de dégradation, leur surveillance pourrait être extrêmement difficile. Pour les pays ne possédant pas d'inventaire forestier récent, l'établissement de données de référence serait également un défi considérable.

La réputation de l'UE en tant que partenaire de confiance sur le plan international est en jeu.

Le préambule de la version provisoire du règlement sur la déforestation établit clairement que la licence FLEGT sera une preuve de légalité afin de respecter les engagements bilatéraux de l'UE et de préserver les progrès accomplis aux côtés des pays partenaires possédant un système opérationnel en place (phase de délivrance des licences FLEGT). Cette démarche va clairement dans le sens des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, dont 60 % estiment que la suppression du régime d'autorisation FLEGT aurait un effet négatif ou très négatif sur le secteur forestier de leur pays⁵⁰.

En revanche, la licence FLEGT ne sera pas automatiquement considérée comme une preuve de respect de l'exigence que les produits ne contribuent pas à la déforestation. Certaines personnes pourraient toutefois juger qu'il s'agit d'une modification des conditions de l'objectif, car les APV signés sont des accords juridiquement contraignants qui engagent l'UE à donner au pays partenaire un « accès privilégié » à son marché du bois après que ce pays a créé et mis en place un système fonctionnel et efficace de vérification de la légalité du bois bénéficiant d'un haut niveau d'approbation.

« L'APV est un partenariat entre l'UE et des pays producteurs qui repose sur la confiance, ou du moins le respect. Si l'UE commence à émettre des doutes quant à cette approche comme cela semble être le cas, alors les pays producteurs seront en droit de remettre en cause les motivations de l'UE et les investissements réalisés par les deux parties durant toutes ces années. » – Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 31

La façon dont l'UE tranchera cette question sera déterminante. Les mêmes mécanismes pourraient être mis à profit pour évaluer la compatibilité entre les cadres juridiques applicables à la filière du bois et une norme visant à supprimer la déforestation ou la dégradation des forêts, puis pour procéder aux ajustements nécessaires. Dans un certain nombre de pays, les processus APV sont déjà allés au-delà d'un simple examen des conditions légales de la récolte de bois afin d'étudier des questions de légalité liées au changement d'affectation de terres boisées.

49 - FAO (2020). Évaluation des ressources forestières mondiales, Termes et définitions. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.fao.org/3/I8661FR/I8661fr.pdf>

50 - Cette enquête a été réalisée avant la publication de la proposition de règlement sur la déforestation.



Photo d'Axel Fassio/CIFOR, Flickr/cc. Transport d'un sapelli, République démocratique du Congo.

Il est essentiel de mettre en place des accords juridiquement contraignants qui prévoient des conséquences concrètes en cas de non-conformité afin de susciter des réformes nationales.

Comme le RBUE, la version provisoire du règlement sur la déforestation interdit la mise sur le marché de l'UE de produits issus d'un processus de production ne respectant pas la législation du pays de production. Les entités devant s'assurer de la légalité de leurs produits conformément à leur obligation de diligence raisonnée rencontreront le même problème que dans le cadre du RBUE : vérifier la légalité de produits dans des pays possédant des cadres juridiques manquant de clarté, incomplets ou se chevauchant peut s'avérer une tâche impossible.

Les APV se sont déjà révélés être des outils précieux pour améliorer la lisibilité du cadre légal applicable aux forêts et repérer les domaines dans lesquels des réformes sont nécessaires (voir l'Encadré 1). La plupart des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête considèrent que limiter la nature contraignante des APV serait une décision négative.

« Le Plan d'action FLEGT avait déjà très peu de moyens d'action, mais si c'est le cas [si les APV sont remplacés par des instruments non contraignants], il n'aurait quasiment plus de raison d'être. Ce serait lui ôter tout caractère contraignant, ce qui le condamnerait définitivement à l'échec. FLEGT deviendrait un vague programme sans objectif précis. » – Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 25

Au Ghana, les ministres du gouvernement pouvaient auparavant délivrer des « permis spéciaux » autorisant leurs titulaires à exploiter une zone boisée sans même être en possession des contrats et plans de gestion normalement requis. Ces permis spéciaux représentaient une faille majeure en matière de contrôle de l'exploitation forestière dans le pays. Lorsque la société civile ghanéenne a mis en lumière ce problème dans le cadre de l'APV, le gouvernement a dans un premier temps nié tout problème, indiquant que la législation ghanéenne était respectée. C'est l'UE, « tapant du poing sur la table » et insistant pour que ce problème soit résolu, qui a contraint le gouvernement à tenir compte des inquiétudes soulevées et, en fin de compte, à réagir. Aujourd'hui, un processus de réforme de la législation ghanéenne est en cours afin d'interdire la délivrance arbitraire de permis d'abattage, ce qui renforcera l'intégration des principes de bonne gouvernance et de gestion durable des ressources naturelles dans le cadre légal ghanéen⁵¹.

Lorsque le ministère du Commerce de l'Indonésie a tenté en 2020 de revenir en arrière concernant la portée universelle des normes sur la légalité du bois, une réunion d'urgence a été organisée conformément aux conditions énoncées dans l'APV afin de rappeler le caractère juridiquement contraignant de l'accord⁵².

51 - Entretien n° 6.

52 - https://www.euflegt.efi.int/fr/indonesia-news/-/asset_publisher/FWJbfn3Zu1f6/content/update-on-recent-developments-in-indonesia

Encadré 3 : Principes pour le maintien des composantes essentielles des APV dans le nouveau règlement sur la déforestation

Extraits de réponses à l'enquête.

1. **Protéger la réputation de « bon partenaire » de l'UE.** Les APV sont des accords juridiquement contraignants dans lesquels les deux parties investissent des ressources considérables. Les décisions unilatérales qui affaiblissent ces accords nuisent à la réputation de partenaire de confiance de l'UE. Cela pourrait réduire la capacité de l'UE à participer aux futurs processus de lutte contre la déforestation ou les changements climatiques, entre autres.
2. **Fournir des incitations claires pour attirer les différents acteurs à la table des négociations.** Les dialogues sur les forêts ne prévoyant aucune incitation tendent en avoir un effet limité, en particulier dans les contextes où la corruption est répandue et des intérêts privés sont menacés. Le règlement sur la déforestation doit veiller à préserver les incitations existantes à la mise en place d'un APV.
3. **Tirer parti des structures multipartites existantes.** Les structures liées aux APV sont généralement flexibles et ont été conçues de façon à pouvoir être améliorées de façon continue. Elles sont bien placées pour établir des définitions pratiques de la légalité et de l'absence de contribution à la dégradation des forêts et pourraient faciliter l'intégration de ces définitions dans les programmes de travail nationaux tout en garantissant l'obtention d'un soutien crucial de la part des parties prenantes nationales.
4. **Les processus de réforme de la gouvernance jouissant d'une large approbation dans les pays producteurs sont plus efficaces.** Cela leur donne les meilleures chances de réussite à long terme. Les systèmes nationaux doivent s'accorder sur la façon de définir et de mettre en place une norme sur les produits dérivés du bois exempts de déforestation et de dégradation des forêts.
5. **Les accords juridiquement contraignants (incluant des conséquences claires en cas de transgressions) donnent à l'UE la légitimité nécessaire pour intervenir dans les discussions concernant les enjeux nationaux.** Cette logique fait partie des APV et a été cruciale pour progresser vers une approche plus durable et favorable aux personnes vulnérables dans les secteurs forestiers.
6. **Maintenir l'ambition d'accompagner des changements au-delà de l'empreinte directe de l'UE sur les forêts.** Les APV visent avant tout à générer des changements positifs pour les forêts. L'action ne doit pas viser seulement les produits qui atteignent les frontières de l'UE, mais doit avoir pour but de profiter à la planète entière.



Photo par Ollivier Girard/CIFOR, Flickr/cc. République démocratique du Congo.

Partie 3 : Propositions d'amélioration des APV FLEGT

La suite de ce document est consacrée à la présentation de propositions d'amélioration des APV FLEGT et des processus qui s'y rattachent visant à renforcer au maximum les effets positifs sur les forêts et les communautés qui en dépendent. Ces propositions sont issues des contributions des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête et des entretiens et ont vocation à encourager la discussion.

POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DES APV FLEGT

1. Définir une norme de durabilité.

Le Plan d'action FLEGT a été expressément conçu pour mettre l'accent sur la légalité de la production de bois et repose pour cela sur la logique suivante : « Étant donné que, dans de nombreux pays, les réglementations forestières posent comme préalable la gestion durable des forêts, il s'ensuit qu'une meilleure application de la législation devrait conduire à une gestion des forêts plus respectueuse de l'environnement. Si tel n'est pas le cas, l'Union européenne devrait encourager la révision du cadre juridique. L'amélioration de la gouvernance des forêts constitue par conséquent un pas important sur la voie du développement durable⁵³. »

Ainsi, le règlement FLEGT établit la gamme de produits minimale concernée par tout accord indépendamment du pays partenaire⁵⁴. Cela pourrait être amélioré par l'entremise de l'intégration de définitions de la légalité du bois aux nouveaux APV afin de prendre en compte des principes de durabilité. L'évaluation de ces principes pourrait alors devenir un élément plus formel de négociation. Si des pays signataires d'un APV souhaitent revoir les conditions de leur accord, cela devrait également être pris en considération.

Les exigences minimales peuvent s'appuyer sur les principes convenus au niveau international tels que les Directives volontaires sur les régimes fonciers (DV), qui ont été officiellement approuvées en 2012, presque dix ans après la création du Plan d'action FLEGT. Ces principes bénéficiant d'une reconnaissance internationale posent de bonnes fondations pour un secteur forestier « durable ». Avec l'intégration aux APV de normes telles que les DV, le processus visant à les incorporer aux politiques et pratiques nationales pourrait devenir une composante des programmes de mise en œuvre des APV. Les évaluations et les connaissances résultant de cette association peuvent également aider à établir des données de référence et définir des indicateurs de réussite pertinents. L'UE contribue déjà à la mise en œuvre des DV dans huit pays engagés dans un processus APV⁵⁵.

53 - Plan d'action FLEGT : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251&from=EN>

54 - Annexe II du règlement FLEGT.

En ce qui concerne les produits dérivés du bois entrant dans le champ d'application de la version provisoire du règlement sur la déforestation, les systèmes de vérification de la légalité du bois (SVLB) existants pourraient servir à déterminer dans quelle mesure ces produits ont contribué à la dégradation de forêts. Ces SVLB sont un aspect essentiel des négociations concernant les licences FLEGT. Si ces SVLB sont modifiés afin qu'ils puissent également vérifier que le bois importé n'a pas contribué à la dégradation de forêts, les licences FLEGT délivrées ultérieurement pourraient être considérées comme des preuves de conformité avec l'ensemble des exigences du règlement sur la déforestation.

Il serait également utile d'évaluer dans quelle mesure les pays dont la matrice de légalité traite la question du bois issu de la conversion de terres et qui ont mis en place des systèmes de surveillance et de traçabilité sont déjà en conformité avec les exigences du règlement sur la déforestation, y compris en ce qui concerne les produits agricoles.

Points de vue de pays producteurs

« La sécurité foncière et le respect des droits humains. Ces questions doivent être au cœur des APV⁵⁶. »

Plusieurs réponses soulignent que les APV fournissent déjà un travail pour améliorer la cohérence entre les concepts de durabilité et de légalité. Par exemple, il existe des structures permettant aux acteurs nationaux (y compris aux gouvernements) de définir des objectifs de changement positif et d'entreprendre des activités pour contribuer à leur réalisation, s'ils ont la volonté et la capacité d'y parvenir.

2. Recentrer la mise en œuvre des APV sur les problèmes de gouvernance majeurs en tenant compte des références reconnues sur le plan international

Après la signature d'un APV, l'UE et le pays producteur partenaire élaborent un programme conjoint de mise en œuvre. Par le passé, ces feuilles de route se sont presque toujours révélées trop ambitieuses en raison d'obstacles liés à la corruption, au manque de sensibilisation ou à l'approbation au niveau local ou communal, parmi les fonctionnaires du gouvernement, le secteur privé et les communautés. Toutefois, elles ne prévoient aucune conséquence réelle en cas d'échec dans la réalisation des objectifs intermédiaires de mise en œuvre, hormis le fait que le processus ne débouchera pas sur la délivrance d'autorisations FLEGT. Parmi les autres enjeux mis en évidence, il semble que les pays qui cherchent à produire du bois « prêt à exporter » ont dans certains cas négligé la résolution de problèmes épineux en matière de gouvernance ou des problèmes sous-jacents liés au régime foncier durant la mise en œuvre de l'APV (voir les points de vue de pays producteurs).

Afin d'encourager une mise en œuvre plus rigoureuse de la feuille de route, il est possible de mettre en place un système de surveillance publique assorti d'objectifs intermédiaires. Pour cela, le modèle de validation révisé de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) peut être une bonne source d'inspiration⁵⁷. Selon ce modèle, un groupe de parties prenantes nationales évalue les progrès réalisés par rapport à des indicateurs de référence et attribue une note de risque, qui est ensuite validée par un secrétariat international de façon à garantir la cohérence du système. Le système de cartons utilisé dans le cadre du règlement de l'UE destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (règlement INN)⁵⁸ peut également être une source d'inspiration. Les « cartons jaunes » adressés pour signaler qu'un pays ne fait pas suffisamment pour contrôler les activités de pêche et les incitations ultérieures à renforcer ce contrôle semblent porter leurs fruits⁵⁹.

55 - <https://landgov.donorplatform.org/>

56 - Personne interrogée dans le cadre de l'enquête no 6.

57 - <https://eiti.org/fr/validation>

Les parties aux APV peuvent convenir d'objectifs intermédiaires précis qui peuvent varier selon les contextes et pays. Il est néanmoins nécessaire de définir des principes essentiels afin de tracer les contours d'un tel système de surveillance publique. Idéalement, il faudra mettre en place une association homogène de systèmes et d'indicateurs de résultat en lien avec les questions de gouvernance prioritaires.

La présentation de rapports publics permettrait de signifier clairement aux acheteurs de bois qu'ils doivent renforcer leur démarche de diligence raisonnée et pourrait servir à mettre en évidence les domaines de progrès significatif. La principale fonction d'un système de ce type serait d'exploiter la réputation d'un pays sur le plan international.

Une évaluation publique des progrès pourrait aider les bailleurs de fonds à identifier les domaines d'investissement les plus prometteurs et permettrait aux pays producteurs de faire état de leurs progrès sur des questions de gouvernance prioritaires. Cette démarche aurait des effets positifs sur la réputation du pays avant même la délivrance de licences FLEGT et encouragerait à la bonne mise en œuvre de réformes du fait de l'apparition de conséquences potentielles (sur la réputation) en cas d'échec de la mise en œuvre.

Des travaux sont menés par l'intermédiaire de la Facilité FLEGT de l'UE afin de renforcer le rôle de surveillance de l'UE, l'établissement conjoint de bilans, le partage de l'information et la planification stratégique dans le cadre des APV en cours⁶⁰. Les informations collectées pourraient contribuer à l'établissement de données de référence menant elles-mêmes à la définition d'indicateurs. Les APV obligent déjà les parties à publier des rapports bilatéraux annuels sur la mise en œuvre, mais le respect de cette obligation est inégal. Ces exigences pourraient être rattachées à une structure publique d'évaluation de la réalisation des objectifs intermédiaires.

Concernant les nouveaux APV, des entités multipartites et des négociateurs pourraient envisager d'adopter une approche similaire à celle des SVLB en mettant davantage l'accent sur le contrôle du respect de certains principes de gouvernance essentiels (à l'instar de la clarté du régime foncier, du partage des bénéfices avec les communautés, du respect de plans de récolte durable et du paiement des impôts).

3. Faire le lien entre la mise en œuvre des APV et les niveaux de risque présentés dans la proposition de règlement sur la déforestation

La version provisoire du règlement sur la déforestation est claire sur le fait qu'une licence FLEGT sera considérée comme une preuve de conformité avec l'exigence de légalité de la production du bois et des produits dérivés concernés. Par ailleurs, il sera important de préciser la façon dont les niveaux de risque interagiront de manière générale avec les licences FLEGT et les APV. Le système de surveillance assorti d'objectifs intermédiaires évoqué plus haut pourrait être rattaché à ces niveaux de risque.

Dans les pays signataires d'un APV ne délivrant pas encore de licences FLEGT, les pays partenaires et l'UE pourraient définir ensemble les critères permettant de passer d'un niveau de risque élevé à un niveau de risque moyen ou faible par l'intermédiaire des comités conjoints de mise en œuvre multipartites. Ainsi, l'actualisation du niveau de risque pourrait être liée au respect ou au non-respect de certaines exigences essentielles de l'APV (par exemple, en matière de transparence et de production de rapports ou de respect des obligations sociales des entités, des quotas de coupe annuelle ou d'autres éléments de plans de gestion forestière).

Ainsi, la délivrance de licences FLEGT signifierait automatiquement que le pays s'est vu attribuer un niveau de « risque faible » pour le bois, car sa définition de la légalité reflète les conditions requises pour justifier d'une production ne contribuant pas à la dégradation de forêts.

58 - https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/illegal-fishing_en

59 - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_2289

60 - <https://www.euflegt.efi.int/fr/publications/eu-flegt-facility-highlights-and-insights-from-2018>

Points de vue de pays producteurs

77 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête sont en faveur d'une « approche progressive » de la délivrance des licences FLEGT, conformément aux recommandations de l'évaluation du Plan d'action FLEGT de 2016. Un certain nombre de personnes interrogées ont souligné le fait que cela dépendrait de façon significative de la définition de cette approche. Plus de 15 % des personnes interrogées estiment qu'elle pourrait avoir une incidence négative. Certaines personnes ont spécifiquement mis en garde contre toute approche susceptible de permettre à certaines entités d'obtenir un accès privilégié au marché de l'UE avant le pays concerné, principalement pour prévenir toute dérive vers un système qui s'apparenterait à un mécanisme de certification privé.

Plusieurs personnes ont affirmé que la perspective d'un accès au marché du bois de l'UE n'était pas toujours le principal ou le seul intérêt des gouvernements à mettre en place un APV. De manière générale, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont mentionné les motivations suivantes :

Afrique centrale : promouvoir la commercialisation de bois issu de la filière légale afin de renforcer les échanges avec l'UE. L'accès à des financements et la hausse des recettes fiscales ont été également mentionnés.

Afrique de l'Ouest : accéder au marché de l'UE, accéder à des financements et obtenir un soutien extérieur pour la mise en place de réformes internes.

Amérique latine : améliorer la réputation sur le plan international, accéder à des financements pour l'action climatique et le développement et obtenir un soutien externe pour la mise en place de réformes internes.

Asie du Sud-Est : la promotion du commerce de bois et la perspective de l'accès au marché de l'UE (ainsi qu'un accès facilité au marché des États-Unis) sont de manière générale les motivations principales. La pression du secteur privé est également mentionnée dans certains cas.

Un certain nombre de personnes ont insisté sur l'importance de l'accompagnement des processus nationaux par l'UE, une personne a notamment déclaré que « **les exportations ne sont qu'un facteur parmi d'autres** ».

Plusieurs personnes interrogées ont appelé à recentrer et simplifier les APV et les SVLB afin de mettre l'accent sur le régime foncier et le respect des droits humains. Certaines réponses suggèrent de réduire l'ambition des APV sur le plan technique et de les limiter à deux ou trois questions de gouvernance essentielles. Certaines personnes remettent en question l'objectif de créer des systèmes numériques de traçabilité, qu'elles jugent trop techniques et complexes à mettre en place et qu'elles perçoivent comme une source de distraction. Selon une autre personne, « **il semble que l'intention initiale de créer un instrument qui soutient le développement et protège l'environnement, tout en renforçant les échanges commerciaux, ait changé et vise désormais principalement à soutenir les échanges commerciaux** ». – *Personne interrogée dans le cadre de l'enquête n° 39*



Photo by Nining Liswanti/CIFOR, Flickr/cc. Cocoa harvesting.

POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DES PROCESSUS LIÉS AUX APV FLEGT

4. Placer les APV et les accords de partenariat sur les produits agricoles au cœur des nouveaux « partenariats sur les forêts » de l'UE

Certaines parties prenantes ont montré leur volonté d'adopter une approche multipartite dans le cadre de la mise en place d'accords sur certains produits agricoles. C'est particulièrement le cas parmi les acteurs de la filière du cacao en Côte d'Ivoire et au Ghana. Un travail approfondi est nécessaire pour convenir de la structure des accords sur les produits agricoles, y compris de la façon dont ils s'articuleraient autour du nouveau règlement sur la déforestation. Ces recherches n'ont pas exploré les solutions envisageables, mais Fern a présenté plusieurs possibilités en 2020 dans son rapport *Getting the incentives right*⁶².

Si plusieurs accords portant sur différents types de produits sont mis en place, il sera important de veiller à ce qu'ils se renforcent mutuellement. Les partenariats pour les forêts peuvent servir de structure de coordination afin de faciliter le déroulement des négociations et de la mise en œuvre des différents accords et ainsi garantir que chaque processus consolide les résultats des autres.

Par exemple, depuis leur apparition, la plupart des APV FLEGT visent à améliorer la gouvernance des forêts et des terres et traitent de sujets liés aux moyens de subsistance allant au-delà de la portée immédiate de chaînes d'approvisionnement en bois restreintes. De nombreux APV contiennent également des dispositions juridiques sur le bois issu de la conversion de terres. Les avantages résultant des APV sont par conséquent susceptibles de soutenir les futures activités visant à améliorer la gouvernance au sein des chaînes d'approvisionnement potentiellement impliquées dans la déforestation ou la dégradation des forêts. À l'avenir, les processus liés à d'autres produits de base doivent tirer parti des résultats positifs déjà obtenus.

Plusieurs personnes ayant participé aux APV ont indiqué que la mise en œuvre est parfois ralentie par des difficultés de collaboration avec un ministère n'ayant pas été directement impliqué dans le processus de négociation. Un partenariat « cadre » pour les forêts pourrait aider à garantir que les ministères concernés par un produit soient informés aux moments stratégiques de processus liés à d'autres produits, car un même thème de discussion ou de négociation peut concerner plusieurs produits, à l'instar du régime foncier et de l'allocation de ressources.

Tout nouvel accord de partenariat, a fortiori s'il s'agit d'un groupe d'accords, nécessiterait un appui politique significatif de la part des gouvernements des pays producteurs. Il serait donc nécessaire de prévoir un engagement à adopter une approche multipartite délibérative et cohérente ainsi qu'à transformer en profondeur plusieurs secteurs économiques essentiels du pays concerné. Il est aussi probable qu'un soutien financier et technique soit nécessaire.

68 - <https://www.fern.org/publications-insight/eu-cote-divoire-ghana-dialogue-on-sustainable-cocoa-production-and-trade-2379/>

69 - <https://www.fern.org/publications-insight/getting-the-incentives-right-2236/>

Points de vue de pays producteurs

60 % des personnes interrogées pensent que les APV FLEGT sont utiles pour lutter contre la déforestation liée à la conversion de terres pour l'agriculture. Elles soulignent les points suivants :

- **La production de bois est une des causes** de la conversion de terres pour l'agriculture, ce qui signifie que le renforcement du contrôle du commerce de bois est pertinent pour lutter contre le changement d'affectation des terres pour l'agriculture. Un certain nombre d'APV contiennent des définitions de la légalité qui traitent la question de la conversion des forêts.
- **Les améliorations de la gouvernance** résultant des APV posent les fondations du renforcement de la lutte contre la conversion des terres pour l'agriculture.
- **Les enseignements tirés des processus liés aux APV**, en particulier en ce qui concerne le dialogue multipartite, pourraient être mis à profit dans le cadre des initiatives visant à lutter contre la conversion des terres pour l'agriculture. Certains outils de surveillance créés dans le cadre d'APV pourraient également être réutilisés.

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont spontanément réclamé l'adoption de l'approche APV dans le cadre des produits agricoles. D'autres ont été claires sur le fait qu'en toute circonstance, les APV FLEGT ne doivent pas s'étendre à d'autres produits que le bois, au risque de les surcharger ou de nuire à leur faisabilité. Au lieu de cela, les personnes interrogées préconisent de développer le contenu lié aux obligations sociales et environnementales, notamment concernant les droits fonciers, et de veiller à leur bonne mise en œuvre.

5. Tirer parti des politiques locales et régionales en matière d'achats publics

Bien qu'il s'agisse d'un élément central du Plan d'action FLEGT initial, les tentatives pour inciter les États membres de l'UE à intégrer le régime d'autorisation FLEGT à leurs politiques nationales en matière d'achats publics ont largement échoué. Seuls les Pays-Bas et le Royaume-Uni (lorsqu'il faisait encore partie de l'UE) ont reconnu la licence FLEGT comme une preuve de conformité avec leurs politiques d'achat de bois. Une partie du défi réside dans le fait que les licences FLEGT sont perçues par beaucoup comme une preuve de légalité « seulement », tandis que les politiques d'achat exigent souvent que le bois soit récolté dans des forêts « gérées de façon durable⁶³ ». Il est nécessaire de continuer à combattre cette idée.

De nombreuses politiques en matière d'achats publics ne sont pas élaborées au niveau national, mais à l'échelle de régions, de communes ou de villes. Dans certains cas, en particulier dans les grandes villes, ces politiques représentent des contrats considérables et les modifier pour qu'elles reconnaissent le régime d'autorisation FLEGT pourrait renforcer de façon significative les effets positifs de la mise en œuvre complète d'un APV. L'amélioration des politiques en matière d'achats publics est relativement facile à promouvoir et pourrait être portée (par exemple) par les membres du Parlement européen. Cela permettrait d'amorcer une reconnaissance à plus grande échelle des licences FLEGT afin qu'elle soit perçue davantage qu'une preuve de légalité.

Les pays signataires d'un APV devraient eux-mêmes intégrer les licences FLEGT à leurs politiques nationales en matière d'achat et inciter les pays voisins à suivre leur exemple. Cet objectif pourrait être plus facile à atteindre pour les pays déjà engagés dans un APV, en particulier pour les pôles de transformation du bois comme le Vietnam.

Points de vue de pays producteurs

« La croyance selon laquelle les marchés de bois certifié de l'UE pourraient entraîner des changements significatifs des pratiques d'exploitation des forêts a toujours été un mirage, il y a tout simplement trop de possibilités de vendre du bois non certifié sur d'autres marchés. »

6. Intégrer la mise en œuvre des APV aux politiques de développement et de lutte contre les changements climatiques à plus grande échelle.

Les APV doivent être reconnus de façon explicite et promus dans les politiques de lutte contre les changements climatiques et de développement durable pertinentes à l'échelle nationale, régionale et internationale.

À l'échelle nationale, il est par exemple possible (dans les pays APV) d'ancrer la mise en œuvre des APV dans les contributions déterminées au niveau national (CDN) de l'Accord de Paris et les politiques nationales de développement. Si la « gestion durable des forêts » a été intégrée à un certain nombre de CDN – elle est par exemple un pilier essentiel de la CDN de la République démocratique du Congo et l'un des sept « secteurs économiques prioritaires » de la CDN du Ghana – cette dynamique globale se traduit rarement par des engagements concrets concernant la mise en œuvre d'un APV.

En pratique, l'intégration de la mise en œuvre des APV aux politiques de développement et de lutte contre les changements climatiques à plus grande échelle pourrait être favorisée si elle devenait un point permanent à l'ordre du jour des réunions des comités conjoints de mise en œuvre (dans les pays APV) et un aspect central dans les structures de négociation des pays qui tentent de mettre en place un accord. L'UE pourrait y contribuer en exigeant la présence d'indicateurs de mise en œuvre de l'APV dans les rapports liés au financement de l'action climatique reçu par les pays engagés dans un processus APV. La récente annonce de l'UE concernant la mobilisation d'un milliard d'euros supplémentaires pour protéger les forêts au cours des cinq prochaines années⁶⁴ en mettant l'accent sur le bassin du Congo offre une occasion idéale de renforcer l'importance des processus APV dans le dialogue à l'échelle nationale.

En ce qui concerne les APV existants et futurs, il est possible d'y inclure une annexe portant sur les modalités d'intégration de l'APV aux politiques liées au climat. Dans cette annexe, les gouvernements des pays producteurs devraient s'engager à examiner et présenter des rapports sur la cohérence entre les stratégies nationales concernées et la définition de la légalité et le SVLB prévus par leur APV. Toujours dans cette annexe, l'UE pourrait s'engager à promouvoir l'appui aux processus liés à APV dans les budgets consacrés au financement de la lutte contre les changements climatiques et de l'aide au développement.

L'ITIE peut être utilisée de façon plus efficace pour renforcer le poids politique des processus liés aux APV. Dans certains cas, ce cadre de transparence peut se révéler plus efficace pour lutter contre la corruption dans le secteur forestier, car il couvre plusieurs industries extractives. Dans les pays mettant en œuvre l'ITIE, le secteur forestier devrait faire partie des industries évaluées (si ce n'est pas déjà le cas). Les initiatives visant à adapter les méthodes de surveillance du secteur forestier de l'ITIE aux priorités établies durant les processus liés aux APV peuvent également avoir des effets positifs sur la mise en œuvre. En ce qui concerne la mise en place d'APV dans des pays mettant en œuvre l'ITIE, il est possible d'insérer une obligation de surveillance des activités forestières dans une nouvelle annexe sur « l'intégration aux politiques ».

64 - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_5678

Points de vue de pays producteurs

Selon une personne interrogée dans le cadre de l'enquête, « **les liens entre les CDN et FLEGT sont très limités. Les organisations de la société civile ont dû faire pression pour les connecter. Il semble que les autorités ignorent complètement le besoin de relier les CDN à d'autres processus majeurs.** »

Une autre personne a appelé à « **davantage de cohérence entre le FLEGT et les autres initiatives sur les forêts dans les pays producteurs afin que les décisions découlant du FLEGT fassent partie intégrante du processus d'élaboration des politiques nationales** ».

Plusieurs personnes ont souligné que la mise en œuvre des APV a été perturbée par des membres de ministères qui n'ont pas pris part à la négociation de l'accord initial et de ce fait ne contribuent pas à l'appui politique et ne reconnaissent pas la valeur du processus. Les ministres et les fonctionnaires du gouvernement ou les autres parties prenantes impliquées dans les structures liées à l'APV n'ont pas toujours eu un poids politique suffisant pour surmonter ces difficultés ni pour combattre une corruption qui va bien au-delà du seul secteur forestier.

7. Promouvoir la reconnaissance des licences FLEGT sur le plan international

Le Plan d'action FLEGT indique clairement que des efforts doivent être déployés en vue d'encourager d'autres nations fortes consommatrices de bois à participer, au minimum en adoptant des restrictions concernant le bois d'origine illégale, afin de limiter les failles et d'inciter davantage les pays producteurs à réduire l'exploitation illégale des forêts.

Les initiatives visant à encourager les grands marchés de consommation de bois à reconnaître le régime d'autorisation FLEGT doivent se poursuivre, en particulier la Chine. Il est nécessaire de renforcer le travail d'harmonisation des normes des différents marchés de consommation qui interdisent l'importation de bois d'origine illégale en s'inspirant de l'impressionnant travail de l'initiative Timber Regulation Enforcement Exchange (TREE)⁶⁵.

Une plus grande reconnaissance des licences FLEGT serait une première étape importante vers l'établissement d'un cadre pour la mise en place de nouveaux APV dans lesquels l'UE ne serait pas le seul marché de consommation. Les licences FLEGT seraient alors reconnues par tous les marchés de consommation participant, et pas seulement par le signataire de l'APV. Cela pourrait attirer des acteurs supplémentaires pour qui un accès privilégié au marché de l'UE est un facteur de motivation insuffisant, y compris dans le contexte d'un renforcement de la mise en œuvre du RBUE.

Le lancement d'une initiative FLEGT mondiale nécessiterait un leadership considérable. Qu'il s'agisse de créer une structure dédiée dans une institution existante ou de mettre en place un groupe de pays variable doté d'un secrétariat tournant, la dynamique initiale ne pourra certainement provenir que de l'UE. La volonté politique et les ressources sont actuellement insuffisantes pour y parvenir. Toutefois, à plus long terme, ce cadre permettrait aux pays importateurs de bois de mettre en commun les ressources humaines et financières nécessaires pour assumer le poids des négociations, puis de la mise en œuvre, des différents APV.

Le Palladium Group a élaboré une proposition qui approfondit cette logique en intégrant plusieurs produits potentiellement impliqués dans la déforestation. L'objectif est que l'éventuelle « initiative FLEGT mondiale » soit compatible avec les futurs règlements sur la déforestation de l'UE et du Royaume-Uni⁶⁶.

65 - <https://www.forest-trends.org/events/timber-regulation-enforcement-exchange-london/>

66 - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>



Photo: Mokhamad Edlidi/CIFOR. Vue aérienne d'une forêt au Cameroun.

Points de vue de pays producteurs

Plus de 90 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estiment qu'une meilleure coordination entre les marchés importateurs grâce à la création d'un forum international aurait un effet positif sur la réalisation des objectifs du Plan d'action FLEGT.

Selon plusieurs personnes, le fait que le Plan d'action FLEGT ne fournisse pas d'avantages sur les marchés a nui à la réalisation de ses objectifs, mettant en évidence l'absence de la Chine dans l'initiative FLEGT et la « nécessité de passer d'une reconnaissance bilatérale à une reconnaissance mondiale de l'initiative FLEGT⁶⁷ ».

Des personnes de toutes les régions ont indiqué que l'application inégale ou faible du RBUE était un frein à l'efficacité des APV.

Une personne a notamment appelé les représentants et représentantes d'autres marchés de consommation se trouvant dans des pays engagés dans des APV à prendre part aux discussions.

⁶⁷ - Personne interrogée dans le cadre de l'enquête no 35.

Conclusion

Le moment est crucial pour l'avenir du Plan d'action FLEGT. La volonté renouvelée de reconnaître que des forêts saines jouent un rôle important dans la lutte contre les changements climatiques et l'orientation politique prononcée vers la lutte contre les facteurs de déforestation liés à l'agriculture sont des éléments positifs. Les APV FLEGT n'ont jamais été une solution miracle, ils doivent être accompagnés par un renforcement de l'action politique et de l'appui aux communautés qui vivent en harmonie avec les forêts, les protègent et dépendent d'elles.

L'exploitation forestière illégale et non durable reste toutefois une cause majeure de dégradation des forêts, que le GIEC décrit comme étant l'un des défis les plus importants et les plus urgents que doit relever l'humanité. Les motivations qui poussent les pays à s'engager dans des APV et les obstacles à leur mise en œuvre sont souvent plus complexes et plus opaques que ce que prévoyait le Plan d'action FLEGT initial. Certains processus APV FLEGT ont échoué. Toutefois, ceux qui ont abouti ont dans certains cas accompagné des transformations.

La présente analyse entendait tirer des enseignements à partir du point de vue de nombreuses personnes vivant ou travaillant dans des pays producteurs de bois qui ont participé directement aux processus APV et peuvent témoigner des réussites et des frustrations qui en résultent. Les informations collectées ont tracé les contours de plusieurs principes ayant vocation à préserver les aspects les plus efficaces des APV en vue de la mise en place d'un cadre politique plus global. Des possibilités d'amélioration de l'efficacité des futurs APV ont également été proposées. Toutes les options mentionnées ne sont pas nécessairement applicables et les effets potentiels de chacune d'elles sur les forêts et les communautés qui en dépendent peuvent varier. Aucune de ces propositions n'a fait l'objet de recherches suffisantes, elles sont seulement présentées dans le but d'encourager des discussions et ne font pas office de recommandations définitives.

L'UE va devoir faire des choix concernant l'avenir du Plan d'action FLEGT. Beaucoup des questions qui guideront ces choix se rapportent au niveau d'ambition de l'approche politique de l'UE concernant les forêts tropicales.

Sources

- Cerutti P.O. et al., FAO/CIFOR (2018). *État du secteur forêt-bois en République centrafricaine (2016)*.
- Cerutti P.O. et al., CIFOR (2020). *Collecting Evidence of FLEGT-VPA Impacts for Improved FLEGT Communication*.
- Chatham House (2020). *La redevabilité dans le secteur forestier au Cameroun et au Ghana*.
- Commission européenne (2003). *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne*.
- Commission européenne (2018). *Plan de travail 2018-2022 pour la mise en œuvre du Plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/FLEGT_WORK_pLAN_2018_2022.PDF
- Commission européenne (2021). *Rapport de synthèse factuel de la consultation publique sur le bilan de qualité concernant les règles de l'UE en matière d'exploitation forestière illégale*.
- FAO (2020). *Évaluation des ressources forestières mondiales, Termes et définitions*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.fao.org/3/l8661FR/i8661fr.pdf>
- Fern, (2017). *How much do communities get from logging?*
- Forest Trends (2020). *Community benefits sharing in the forestry sector: Liberia's legislative framework & track record on sharing land rental fees from commercial forestry 2007-2019*.
- Karsenty A. (2021). *Une analyse critique de la proposition européenne sur la déforestation importée*. Disponible à l'adresse suivante : <https://pfbc-cbfp.org/actualites-partenaires/Alain-KARSENTY-link.html>
- Kleinschmit D. et al. (éd.) (2017). *Illegal Logging and Related Timber Trade - Dimensions, Drivers, Impacts and Responses*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais, conclusions disponibles en français) : <https://www.iufro.org/science/gfep/gfep-initiative/panel-on-illegal-timber-trade/>
- Mécanisme de surveillance indépendante du marché dans le cadre du FLEGT (2019). *Les partenaires d'un APV-FLEGT dans le commerce du bois de l'UE – Rapport annuel 2018*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : https://flegttimm.eu/wp-content/uploads/2019/04/Final_clean_version_Natalie_VPA-Partners-in-EU-Timber-Trade-Annual-Report-2018.pdf
- Methven S. (2021). *Progress towards strong forest governance in Voluntary Partnership Agreement countries 2018-2020*.
- Mitchell A. et al. (2017). *Current remote sensing approaches to monitoring forest degradation in support of countries measurement, reporting and verification (MRV) systems for REDD+*. Paru dans *Carbon Balance and Management*, volume 12, article no 9.
- Obeng E.A. et al. (2020). *Bottlenecks to Supplying Legal Wood to the Domestic Market*.
- OIBF (2021). *Revue biennale et évaluation de la situation mondiale des bois 2019-2020*.
- Topperspective (2016). *Evaluation du Plan d'Action FLEGT de l'UE (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2004-2014*.
- Tyukavina A. et al. (2018). *Congo Basin forest loss dominated by increasing smallholder clearing*. Paru dans *Science Advances* 4(11), eaat2993. DOI: 10.1126/sciadv.aat2993
- Zeitlin J. et Overvest C. (2021). *Experimentalist interactions: Joining up the transnational timber legality regime*.



POUR UNE UE AU SERVICE
DES PEUPLES ET DES FORÊTS

Fern est une organisation non gouvernementale (ONG) créée en 1995 dans le but de garantir que les politiques et actions européennes soutiennent les forêts et les populations. Notre travail se concentre sur les forêts et les droits des peuples forestiers et sur les questions qui les concernent, comme l'aide, la consommation, le commerce, l'investissement et le changement climatique. Tout notre travail est effectué en étroite collaboration avec des organisations et mouvements sociaux et environnementaux à travers le monde.

www.fern.org



« Les APV ont permis de clarifier et de réviser les définitions nationales de la légalité afin qu'elles soient plus compatibles avec les principes de la bonne gouvernance forestière... et contribuent à une réduction globale de l'exploitation illégale des forêts. »

