

## 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 membres de la société civile, à des gouvernements et à des spécialistes du secteur privé d'Amérique latine, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique centrale, d'Asie du Sud-Est et de l'UE. La grande majorité des personnes interrogées (88 %) était composée de membres de la société civile et de spécialistes techniques.

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 au mode de négociation, de mise en œuvre, de suivi et de révision des APV bilatéraux juridiquement contraignants. Elle montre également que les APV ont aidé à éclaircir et 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 dans le marché domestique ou exporté. Le bilan de santé 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 efficacité limitée en ce qui concerne la mise en évidence des effets des APV sur les forêts.

Un certain nombre de personnes interrogées ont déclaré que des APV avaient eu des effets 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 espaces de travail parallèles, comme dans le cas du travail de l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI) concernant le mécanisme de réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts ([REDD+](#)), de 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 future des objectifs en matière de 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 de la progression dans ce domaine a engendré une « lassitude » à l'égard de FLEGT parmi certains acteurs de l'UE, qui consacrent désormais moins de ressources, de personnel et de capital politique aux processus d'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 est principalement lié à la dégradation des forêts et non à la 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 rester.
- 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 des cadres nationaux ne contribuant pas à déforestation ni à la dégradation des forêts ainsi qu'au processus de définition et de vérification de la légalité des activités forestières.
- Les processus de réforme de la gouvernance jouissant d'un haut niveau d'approbation à l'échelle nationale sont ceux qui ont le plus de chances 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 solutions 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 actualiser 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 prennent en compte le 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 être une bonne source d'inspiration<sup>1</sup>. 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 aux APV peuvent convenir d'objectifs intermédiaires précis qui peuvent différer selon les contextes et pays. La présentation de rapports publics permettrait d'envoyer un signal clair aux acheteurs de bois et pourrait aider à mettre en évidence les domaines de progrès significatif.
- **Faire le lien entre les activités de surveillance publique ou les objectifs intermédiaires et les critères de référence concernant l'évaluation des risques liés aux produits présentés dans la proposition de règlement sur les produits exempts de déforestation,** qui indique qu'une autorisation 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 ces critères 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 d'achat à l'échelle juridictionnelle, municipale et urbaine.

Une personne a souligné : « *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*<sup>2</sup>. »

---

<sup>1</sup> <https://eiti.org/fr/validation>

<sup>2</sup> Personne interrogée n° 29.

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 les forêts 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 l'état des forêts et les moyens de subsistance des communautés locales. L'approche délibérative et menée par les pays qu'incarnent les processus liés à FLEGT 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.

### Liste de solutions d'amélioration des APV FLEGT

Ces évaluations ne visent qu'à lancer la discussion. L'évaluation de chaque solution est susceptible de varier selon les pays ou régions qui s'y intéressent.

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