



RAPPORT FINAL

Volume 1

(Rapport principal)

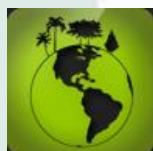
Evaluation du Plan d'Action FLEGT de l'UE

**(Forest Law
Enforcement
Governance and Trade)**

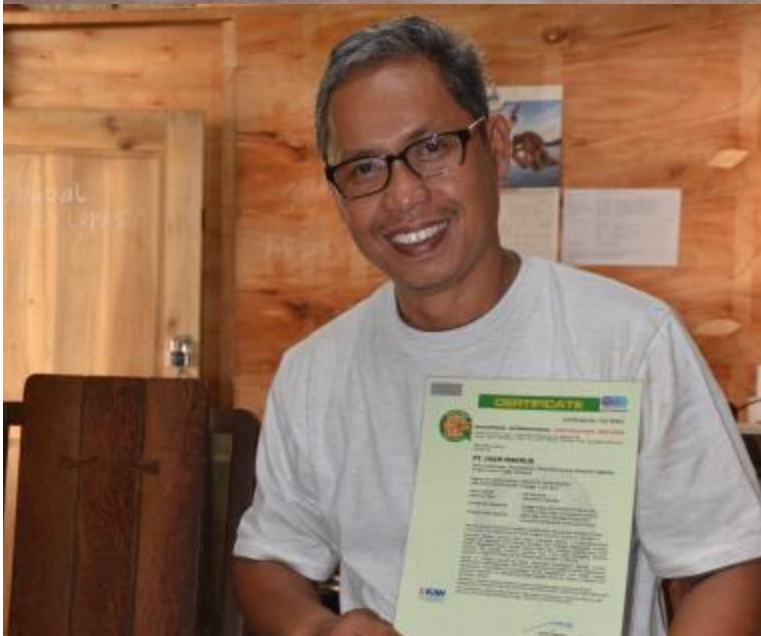
2003-2014

Version finale

27 avril 2016



S-FOR-S



AVERTISSEMENT : Ce document a été réalisé avec le concours financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document est la responsabilité exclusive des consultants et ne peut, en aucun cas, être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

Photos de couverture :

Système de traçabilité du bois utilisé par une société d'exploitation forestière à Kumasi, Ghana (mai 2015) - Crédit : Ernst Paul Zambon

Parc à grumes d'une scierie locale (mai 2015, Ghana) - Crédit : Marlen Arkesteijn

Le marché du bois de Sokoban à Kumasi, Ghana (mai 2015) - Crédit : Ernst Paul Zambon

Propriétaire de PME certifiée SVLK (sigle indonésien) (juin 2015, Indonésie) - Crédit : Ernst Paul Zambon

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉGÉ	0
RESUME EXECUTIF.....	2
1 INTRODUCTION A L'EVALUATION	13
1.1 CONTEXTE	14
1.2 OBJECTIFS	14
1.3 PORTEE	15
1.4 LE RAPPORT	15
2 MÉTHODOLOGIE D'EVALUATION	17
2.1 APPROCHE GLOBALE, PROCESSUS ET CALENDRIER	18
2.2 SOURCES D'INFORMATION.....	20
2.3 REFLEXIONS SUR LA METHODOLOGIE.....	23
3 LE PLAN D'ACTION FLEGT DE L'UE.....	26
3.1 GENESE DU PLAN D'ACTION	27
3.2 OBJECTIFS, STRATEGIE ET STRUCTURE	28
3.3 ARCHITECTURE DE MISE EN ŒUVRE	30
3.4 HISTORIQUE DE MISE EN ŒUVRE	32
4 ETAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE.....	34
4.1 SOUTIEN AUX PAYS PRODUCTEURS DE BOIS	35
4.2 COMMERCE DU BOIS	51
4.3 MARCHES PUBLICS	63
4.4 INITIATIVES DU SECTEUR PRIVE	69
4.5 MESURES DE SAUVEGARDE FINANCEMENT ET INVESTISSEMENT	79
4.6 UTILISATION D'INSTRUMENTS LEGISLATIFS EXISTANTS.....	84
4.7 LE BOIS DE LA GUERRE / BOIS DE CONFLITS	91
5 REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION.....	98
5.1 PERTINENCE DU PLAN D'ACTION	99
5.2 CONCEPTION DU PLAN D'ACTION	105
5.3 EFFICACITE DU PLAN D'ACTION FLEGT	114
5.4 MISE EN ŒUVRE ET GESTION DU PLAN D'ACTION	116
5.5 REALISATION DES OBJECTIFS FLEGT	121
5.6 RESULTATS EMERGENTS DE L'ACTION FLEGT	128
5.7 REALISATION DES OBJECTIFS SUPERIEURS DE FLEGT	134
5.8 RAPPORT COUT-EFFICACITE DE FLEGT	140
5.9 SOUTENABILITE DE L'ACTION FLEGT	150
5.10 COHERENCE DES POLITIQUES ET VALEUR AJOUTEE DE L'UE	157
6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	165
6.1 CONCLUSIONS.....	166
6.2 RECOMMANDATIONS	179
7 ANNEXES	192
Annexe 1: Données sur le commerce du bois.....	194
Annexe 2: Résumé des constatations sur la gouvernance	197
Annexe 3: Données des coûts et bénéfices	199
Annexe 4: Vue d'ensemble des activités REDD + dans les pays APV	206
Annexe 5: Initiatives / Organisations mentionnées dans 4.4 - Initiatives du secteur privé	207

FIGURES

Figure 1: Théorie de l'intervention du Plan d'action FLEGT de l'UE 2003 - reconstruite.....	30
Figure 2: Un historique de la mise en œuvre globale de FLEGT - Source: compilée par l'Equipe d'évaluation, à partir de diverses sources.....	33
Figure 3 : Soutien des EM aux pays producteurs	36
Figure 4: Montants indicatifs alloués par l'UE et les EM au Volet d'Action 1 par pays, 2003-2014 – Source : Analyse des enquêtes. Note: soutiens au-dessus de 5 M€ seuls retenus. En rouge: pays/régions non-APV	37
Figure 5 : Cadre analytique de FLEGT dans un pays APV	38
Figure 6: Enquête publique - Principales réalisations du Plan d'action FLEGT (85 répondants).....	41
Figure 7: Appui de la Facilitation dans les pays APV (données EFI)	42
Figure 8: Affiche sur le mur d'une ONG environnementale au Cameroun	90
Figure 9: Raisons pour les Pays partenaires de s'engager dans un APV (Source: Enquête pays APV)	100
Figure 10: Importations directes de "bois tropicaux" (hors importations de bois de rose par la Chine)	103
Figure 11: Théorie de l'intervention du Plan d'action FLEGT de l'UE 2003 - reconstituée	106
Figure 12: Évaluation des différentes caractéristiques du Plan d'action FLEGT de l'UE (Enquête publique 2015)	107
Figure 13: Estimations des importations "illégalles" de produits de l'Annexe II par les principaux pays importateurs (les estimations sont basées sur les mêmes sources de données, méthodologie et présomptions d'illégalité que celles adoptées dans les évaluations récentes de Chatham House)	109
Figure 14: Exportations de certains pays de produits "illégaux" des secteurs bois et papier - estimations (basées sur les analyses effectuées pour Chatham House)	110
Figure 15: Plan d'action FLEGT de l'UE en 2014: Qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas?	115
Figure 16: Importations de bois tropicaux (pays APV) vers l'UE, au Chapitre 44 du Système Harmonisé (Eurostat) - en tonnes	129
Figure 17: Exportations de bois par des concessions certifiées FSC en Afrique (CIRAD, 2014)	132
Figure 18: Superficies de forêts certifiées FSC et OLB dans les pays APV africains (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Libéria, RCA et RDC)	136
Figure 19: Vue d'ensemble des dépenses FLEGT (CE et EM) par Volet d'action	143
Figure 20: Répartition du budget FLEGT, selon la contribution de la CE et des EM	144
Figure 21: Perception des EM du niveau d'efficacité du PA FLEGT (N = 12) (à gauche) et perception des Pays APV des principales réalisations FLEGT (N = 11) (à droite)	147
Figure 22: Illustration de l'idée d'une approche progressive des APV par phases et liens possibles avec le RBUE.....	187

TABLEAUX

Tableau 1 : Pays sélectionnés pour une analyse détaillée, par catégorie de pays.....	19
Tableau 2 : Catégorisation des parties prenantes interrogées	22
Tableau 3 : Résumé des investissements totaux dans le Plan d'action pour la période 2003-2014.....	141
Tableau 4 : Répartition du financement par groupe de pays (tous domaines d'Action confondus, mais non compris les activités globales ou multi-pays).....	142
Tableau 5 : Facteurs et conditions favorisant la durabilité des processus et des résultats FLEGT	154

ACRONYMES

AC	Autorité Compétente
ACE	Agence de crédit à l'Exportation
AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Agence Française de Développement
AI	Audit Indépendant
AIF	Accord International sur les Forêts
ALE	Accords de libre-échange
AM	Aide-Mémoire
ANASE	Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN, en anglais)
APC	Accord de partenariat et de coopération
APD	Aide publique au développement
APV	Accord de Partenariat Volontaire
ASEM	Réunion Asie-Europe (Processus ASEM)
AT	Assistance Technique
ATIBT	Association Technique Internationale des Bois Tropicaux
BAD	Banque Africaine de Développement
BAD	Banque Asiatique de Développement (ADB, en anglais)
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BM	Banque mondiale
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
BV OLB	Bureau Veritas - Origine et Légalité des Bois
c.à.d.	c'est à dire
CBD	Convention sur la biodiversité
CCE	Cour des comptes européenne
CCM	Comité conjoint de mise en œuvre
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CdC	Chaîne de Contrôle (ou Chaîne de traçabilité)
CD(I)	Coopération au Développement (Instrument de)
CE	Commission européenne
CED	Centre pour l'Environnement et le Développement (Cameroun)
CIFOR	Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)
CL	Cadre logique
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
COP	Conférence des Parties (COP)
CP	Comité de pilotage
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies
DEVCO	Direction Générale Développement et Coopération de la CE (DEVCO)
DEVCO C2	DEVCO – Unité Environnement, écosystèmes, biodiversité et vie sauvage
DFID	Département pour le Développement International (DFID) du Royaume-Uni
DG	Direction générale (de la Commission européenne)
DG-GROW	DG Marché interne, Industrie, Entrepreneuriat et PME
DG-ENV	DG Environnement
DHTT	Double Helix Tracking Technology
DR	Diligence Raisonnée
DCT	Directive Comptabilité et Transparence
DUE	Délégation de l'Union européenne
EBMC	Essences de bois moins connues
EBR	Equivalent Bois Rond

EFFACE	<i>European Union Action programme to fight environmental crime</i> (Programme UE d'action contre le crime contre l'environnement)
EFI	Institut Forestier Européen (EFI)
EIA	Agence d'Investigation Environnementale (EIA)
EM	État(s) membre(s)
ENI	Instrument Européen de Voisinage (ENI, pour ' <i>European Neighbourhood Instrument</i> ' en anglais)
ENPI	Le Programme ' <i>European Neighbourhood and Partnership Instrument - East Countries - FLEG</i> ' (cf. IEVP)
ENRTP	Programme thématique de l'UE pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie (ENRTP en anglais)
ESD	Entretien semi-directif
ETFAG	European Tropical Forestry Advisors' Group (Groupe européen de conseillers en foresterie tropicale)
ETTF	Fédération Européenne du Commerce du Bois (ETTF)
ETP	Equivalent Temps Plein
EUR	Euro (€)
F&I	Financements & Investissements
FAO	Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)
FCB	Fédération du commerce du bois (Timber Trade Federation, en anglais)
FEM	Fonds pour l'environnement mondial (en anglais GEF)
FERN	(Nom d'une ONG Environnementale)
FGMC	<i>Forest Governance, Markets and Climate programme</i> (programme gouvernance forestière, marchés et climat du RU)
FLA	Alliance pour la Légalité dans les Forêts (Forest Legality Alliance - FLA en anglais)
FLEG/T	Application des Réglementations Forestières, Gouvernance / Echanges commerciaux (<i>Forest Law Enforcement Governance / and Trade</i> - FLEG/T en anglais)
FM	Forest Monitor
FNUF	Forum des Nations Unies sur les Forêts (UNFF, de par son sigle en anglais)
FSC	Conseil pour la Gestion des Forêts (Forest Stewardship Council - FSC en anglais)
GAFI	Groupe d'action financière (<i>Financial Action Task Force</i> - FATF, en anglais)
GAP	Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment d'argent (ou de capitaux) (<i>Asia/Pacific Group on Money Laundering</i> – APG – en anglais)
GDF	Gestion durable des forêts
GFC	Gestion des forêts communautaires
GF(D)	Gestion forestière (durable)
GFR	<i>Global Forest Registry</i> (registre forestier mondial)
GFTN	<i>Global Forest & Trade Network</i> (réseau mondial de la forêt et du commerce)
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Société allemande pour la coopération internationale)
GRN	Gestion des ressources naturelles
GTF	<i>The Global Timber Forum</i> (le Forum mondial du bois)
GTS	<i>Global Traceability Solutions</i> (solutions de traçabilité mondiales)
GTTN	<i>Global Timber Tracking Network</i> (réseau mondial de suivi du bois)
GW	<i>Global Witness</i> (témoin mondial)
IADB	Banque interaméricaine de développement (Inter-American Development Bank - IADB en anglais)
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat (cf. ENPI en anglais)

IF	Industries Forestières (Forest-Based Industries – FBI en anglais)
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (société financière internationale)
IFD	Institution de Financement du Développement (DFI en anglais)
IFP	Institutions financières privées
IMM(P)	Independent Market Monitoring (project) (Projet ‘Surveillance indépendante du marché’)
IMP	Initiative "Matières Premières" de l’UE
IOV	Indicateur objectivement vérifiable
IPC	Indice de Perception de la Corruption
ISP	Initiative du secteur privé
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (EITI en anglais)
ITTA	<i>International Tropical Timber Agreement</i> (Accord International sur les bois tropicaux)
LBA	Lutte contre le Blanchiment d’Argent
LCB	Le Commerce du Bois
LEAF	<i>Law Enforcement Assistance for Forest</i> (Assistance à l’Application des Lois pour la Forêt)
MCB	Mécanisme de Coordination Bilatérale
M&E	Monitoring & Evaluation
MdE	Mémorandum d'entente (<i>Memorandum of Understanding</i> – MoU en anglais)
MP	Marchés publics
MRV	Mesure, Rapportage et Vérification
N/A	Non-applicable
OC	Organisation de contrôle
OCB	Organisation communautaire de base
OCDE	Organisation pour la coopération économique et le développement
ODA	<i>Overseas Development Assistance</i> (organisation du Royaume-Uni pour le développement d'outre-mer)
ODD	Objectifs de Développement Durable (SDGs en anglais)
OI	Observation Indépendante
OIBT	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
OLB	Origine et Légalité des bois
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGE	ONG environnementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSC	Organisation de la société civile
OSP	Organisation du secteur privé
p.ex.	par exemple
PA (FLEGT)	Plan d'action (FLEGT)
PAFC	Certification Forestière Panafricaine (PAFC en anglais)
PAR(E)	Politique d’achat responsable (d’entreprises)
PE	Parlement Européen
PEFC	Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC en anglais)
PFC	Programme forestier communautaire
PFN	Programme forestier national
PIB	Produit Intérieur Brut (GDP, en anglais)
PME	Petite et moyenne entreprise
PMP(B)	Politique de Marchés Publics (de Bois)
PNG	Papouasie Nouvelle-Guinée

PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP	Pays producteur
PSE	Paielements pour Services Eco-systémiques (ou Environnementaux)
PUEMP	Politique de l'UE en matière de marchés publics
PwC	PricewaterhouseCoopers
QE	Question d'Evaluation
RBUE	Règlement Bois de l'Union européenne
RCA	République centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RECOFTC	<i>Regional Community Forestry Training Centre for Asia and the Pacific</i> (Centre de formation forestière communautaire pour l'Asie et le Pacifique)
REDD+	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
REM	<i>Resource Extraction Monitoring</i> (surveillance de l'extraction des ressources)
ROM	Monitoring Orienté vers les résultats (ROM, en anglais)
RRI	Rights and Resources Initiative
RU	Royaume-Uni
S-FOR-S	Sustainable Forest Services
SCS LHV	Le Programme ' <i>Legal Harvest Verification</i> ' (Vérification de Récolte Légale) de l'organisme de certification SCS
SDR	Système de Diligence Raisonnée
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SF	Semaine FLEGT
SFWG	<i>Sustainable Forestry Ad Hoc Working Group</i> (groupe de travail sur la foresterie durable)
SGS	Société Générale de Surveillance SA
SIF	Surveillance indépendante des forêts (IFM, en anglais)
SNSF	Système national de surveillance des forêts (NFMS, en anglais)
SP	Secteur privé
SSF	Surveillance du Secteur Forestier (FSM, en anglais)
S(N)TB	Système (National) de Traçage / Traçabilité du bois
STTC	<i>Sustainable Tropical Timber Coalition</i> (coalition pour le bois tropical durable)
SVL(B)	Système de vérification de la légalité (du bois)
SVLK	<i>Sistem Verifikasi Legalitas Kayu</i> (le SVL indonésien)
TdR	Termes de référence
TEREA	Terre Environnement Aménagement
TFA 2020	<i>Tropical Forest Alliance 2020</i> (Alliance 2020 pour les forêts tropicales)
TFT	anciennement ' <i>The Forest Trust</i> ', plus anciennement encore ' <i>Tropical Forest Trust</i> ', désormais simplement 'TFT'
TI	<i>Transparency International</i> (transparence internationale)
TIDD	<i>Timber Industry Development Division</i> (division développement industrie du bois)
TLTV	<i>Timber Legality and Traceability Verification</i> (vérification traçabilité et légalité du bois)
TPAC	<i>Timber Procurement Assessment Committee</i> (comité évaluation achats bois)
TRG	<i>Track Record Global Ltd.</i>
TTAP	<i>Timber Trade Action Plan</i> (plan d'action commerce du bois)
TTF	<i>Timber Trade Federation</i> (fédération du commerce du bois)
UE	Union européenne
UNREDD	Programme REDD des Nations Unies
US(A)	<i>United States (of America)</i> – les États-Unis (d'Amérique)
USAID	<i>US Agency for International Development</i> (l'agence des Etats Unis pour le

	développement international)
VA	Volet (du Plan) d'action
VLC	<i>Verification of Legal Compliance</i> (vérification de conformité légale)
VLO	<i>Verified Legal Origin (or Verification)</i> (origine légale vérifiée - ou vérification d'origine légale)
VNGO	<i>Vietnamese Non-Governmental Organizations</i> (ONG vietnamiennes)
WPF	<i>Council Working Party on Forestry</i> (Groupe de travail du Conseil sur les forêts)
WRI	<i>World Resource Institute</i> (institut des ressources du monde)
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i> (le Fonds mondial pour la nature)



Militants locaux (Ghana, mai 2015) - Crédit: Marlen Arkesteijn

ABRÉGÉ

Une équipe de huit experts a mené une évaluation indépendante de onze années (2004-2014) de mise en œuvre du Plan d'Action de l'UE sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), diligentée par la Commission européenne (CE) par le biais de l'Institut européen des forêts (EFI).

Le rapport d'évaluation comprend deux volumes: Volume 1, le rapport principal, présente l'approche et la méthodologie d'évaluation, fournit un aperçu du Plan d'Action, de sa genèse, et de ses objectifs et structure, et documente l'état d'avancement de la mise en œuvre dans les sept volets du Plan d'action, par rapport aux attentes initiales. Il répond ensuite aux dix questions d'évaluation autour desquelles l'évaluation a été structurée, qui se rapportent aux cinq critères d'évaluation DAC (*Development assistance committee*) de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité) et deux critères qui s'appliquent aux politiques de la CE (cohérence / complémentarité et Valeur ajoutée communautaire).

Le Volume 2 contient tous les documents justificatifs, en particulier les résultats des Enquêtes ainsi que (24) Aide-mémoires sur la mise en œuvre de FLEGT par les États membres, les pays APV et d'autres pays producteurs et consommateurs de bois. Il présente aussi un rapport détaillé sur les APV, couvrant plus en détail deux volets clés du Plan d'Action : (1) Soutien aux pays producteurs de bois et (2) Commerce du bois.

Le rapport tire des leçons et des conclusions et présente les dix messages-clés ainsi que les recommandations détaillées correspondantes pour guider les efforts futurs de l'UE sur FLEGT et, plus largement, pour inverser la perte de couvert forestier et promouvoir une gestion durable des ressources forestières.



Bois illégal façonné à la tronçonneuse, vendu sur le marché du bois de Sokoban à Kumasi, Ghana (mai 2015)

Remarque: le sciage à la tronçonneuse est illégal au Ghana; la photo montre clairement les marques de tronçonneuse

Crédit : Ernst Paul Zambon

RESUME EXECUTIF

RESUME EXECUTIF

Les principaux résultats tirés de l'évaluation sont les suivants :

1. Le Plan d'action FLEGT de l'UE est encore totalement pertinent, mais il doit faire face à de nouveaux défis, en particulier pour ce qui a trait à la déforestation et à la conversion des forêts.
2. La conception globale est innovante, exhaustive et à l'épreuve du temps, mais la logique des objectifs et des interventions doit être clarifiée. Les principaux piliers et domaines d'action doivent être retenus, mais le soutien du FLEGT envers les pays producteurs doit se faire en prenant davantage en compte la demande et en étant plus flexible. Les goulets d'étranglement relatifs aux APV doivent être résolus, et le secteur privé plus impliqué.
3. Le Plan d'action n'est pas mis en œuvre de façon suffisamment équilibrée ; l'orientation stratégique et le suivi du Plan d'action du FLEGT doivent être améliorés ; la gestion et le suivi des résultats doivent également être renforcés, avec des ressources humaines et financières correspondantes.
4. La communication n'était pas, au départ, proportionnelle à l'importance du Plan d'action FLEGT de l'UE en tant qu'initiative politique innovante et expérimentale. Il convient de mettre l'accent sur la communication externe et interne du FLEGT à tous les niveaux.
5. Le Plan d'action contribue à des objectifs précis, mais son efficacité dans les divers domaines d'action varie grandement. Il convient de déplacer les priorités et les approches au sein et entre les domaines d'action, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des APV et du Règlement de l'UE sur le bois et l'engagement du secteur privé.
6. L'objectif direct du FLEGT – la baisse des importations de bois illégal de la part de l'UE – est atteint, cependant il est nécessaire de déplacer la cible géographique vers les pays non-APV, et de se focaliser également sur des coalitions internationales, si nous voulons réellement mettre fin à l'exploitation illégale du bois et à son commerce.
7. Le Plan d'action FLEGT de l'UE améliore la gouvernance forestière dans tous les pays cibles, APV et non-APV. Cependant, certains problèmes fondamentaux liés à la gouvernance persistent, ralentissent les progrès et doivent être abordés de façon plus efficace.
8. La contribution du FLEGT à l'objectif supérieur de gestion durable des forêts n'est pas claire, et doit être rendue plus explicite. Le FLEGT a prouvé son potentiel pour contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté, mais il convient de prêter davantage attention aux marchés domestiques du bois et de soutenir les acteurs qui y travaillent.
9. Le FLEGT est en grande partie cohérent avec l'UE et les politiques internationales. Il convient de maintenir le principe selon lequel les APV sont essentiellement basés sur la législation nationale, cependant il convient également de prêter attention aux obligations tirées des conventions internationales.
10. Le Plan d'action FLEGT de l'UE possède une valeur ajoutée claire pour l'UE, grâce à son levier sur le marché et à son poids politique croissant. Cependant, une mise en œuvre efficace demande un soutien politique et financier et une promotion accrue dans tous les États membres de l'UE, ainsi qu'une meilleure coordination.

Informations de référence et objectifs de l'évaluation

Ce rapport est le travail final de l'équipe de consultants en charge de l'évaluation indépendante du Plan d'action FLEGT de l'UE (ci-après dénommé « le Plan d'action »). Il synthétise l'ensemble des informations recueillies pendant les phases d'étude, de terrain et de synthèse, et répond aux dix questions autour desquelles l'évaluation est structurée, et présentées ci-dessous.

Les objectifs de l'évaluation, tels que définis par le cahier des charges, sont les suivants :

- (1) *Documenter et évaluer les progrès et les réalisations, ainsi que les défauts et/ou lacunes possibles : quelles sont les réalisations et les aboutissements du Plan d'action FLEGT de l'UE ? Quels sont les principaux défis, limites, lacunes et défauts ? Quels sont jusqu'à présent les impacts intentionnels et non-intentionnels, et quels signes montrent que le Plan d'action entraîne des changements susceptibles de mener à une réduction significative de l'exploitation illégale du bois ?*
- (2) *Évaluer et analyser les changements dans le contexte mondial (notamment l'évaluation des flux mondiaux du commerce du bois, les politiques internationales sur les forêts, les moteurs de la déforestation, les défis changeants de la gouvernance et autres initiatives politiques complétant le Plan d'action) et comment ceux-ci affectent la pertinence et la mise en œuvre du Plan d'action.*
- (3) *Tirer les enseignements et formuler des recommandations pouvant orienter les futurs efforts de l'UE sur le FLEGT et, plus largement, inverser la disparition du couvert forestier et encourager la gestion durable des ressources forestières, en se basant sur les résultats des objectifs 1 et 2.*

La *Portée de l'évaluation* couvre les 11 premières années de mise en œuvre du Plan d'action FLEGT de l'UE (2004-2014), et inclut toutes les actions menées par les institutions européennes, les États membres de l'UE et les pays partenaires, notamment les efforts des acteurs non-étatiques et des organisations internationales. Elle couvre les sept domaines d'action du Plan d'action et leurs interconnexions. Une attention particulière a été portée aux Accords de partenariat volontaire (APV), qui sont au cœur du Plan d'action et ont mobilisé des ressources importantes dans les pays partenaires, la Commission européenne et certains États membres.

Le *Rapport final* de l'évaluation comprend deux volumes : *Volume 1*, le rapport principal, qui présente l'approche et la méthodologie de l'évaluation, ainsi qu'un aperçu du Plan d'action FLEGT de l'UE, sa genèse, ses objectifs, sa structure. Il offre un aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action dans les sept domaines d'action par rapport aux attentes initiales. Cela constitue le corpus de base, utilisé dans l'analyse fournie dans la partie centrale, chapitre 5, qui répond aux questions de l'évaluation. Le volume 1 se termine avec une synthèse des principales conclusions et recommandations. Le *Volume 2* contient toutes les Annexes, qui soutiennent et complètent le contenu du Rapport principal, y compris un rapport plus détaillé sur les APV.

Approche et méthodologie

Le *Chapitre 1* présente les informations de référence de l'évaluation, ses objectifs, sa portée, et explique l'organisation du rapport. Le *Chapitre 2* présente la *méthodologie d'évaluation*. Pour répondre à la complexité de l'évaluation du Plan d'action FLEGT de l'UE, qui implique de nombreuses parties prenantes, réalisations et défis, changements de contexte, et au besoin que l'évaluation soit tournée vers le futur, l'équipe a employé une « approche réaliste ». Une approche réaliste se focalise sur des questions comme : « *Qu'est-ce qui marche et qu'est-ce qui ne marche pas, pour qui, dans quel contexte, et pourquoi ?* » et, à partir de cela, se demande : « *Comment améliorer le FLEGT ?* ». Outre la collecte et l'analyse de données quantitatives objectives, l'équipe a explicitement pris en compte les perspectives de divers groupes de parties prenantes, au niveau de l'UE et de ses États membres, mais aussi des pays producteurs (APV et non-APV) et des pays consommateurs non-européens. Une attention particulière a été portée aux résultats émergents, positifs et négatifs, et à leurs causes sous-jacentes.

Le processus d'évaluation a été réalisé en quatre phases. Pendant la *phase initiale* (décembre 2014-février 2015), les dix questions d'évaluation ont été formulées, et un cadre de réponses a été mis au point. Les analyses portant sur les documents relatifs au FLEGT et aux questions en rapport, produits pendant ces 11 dernières années, ont été faites pour la plupart lors de la *phase de travaux théoriques*. Des enquêtes ont été faites dans les États membres de l'UE et tous les pays APV, et une consultation publique ouverte et librement accessible sur un site Internet dédié à l'évaluation a eu lieu. La consultation publique ouverte était également publiée sur le site Internet de la Commission européenne « Votre voix en Europe ». En outre, l'équipe a utilisé des documents issus de la Semaine FLEGT 2015 et autres événements liés aux FLEGT.

Pendant la *phase de terrain*, des visites ont été faites dans cinq pays APV, deux pays producteurs non-APV, et en Chine, pays consommateur et de transformation crucial. Au sein de l'UE, des visites ont été faites dans sept États membres. En outre, des échanges par courrier électronique ont eu lieu et des téléconférences ont été organisées avec deux pays APV, quatre pays producteurs et quatre pays consommateurs non-européens. Un total de 25 pays dans sept catégories ont donc été soumis à une analyse détaillée.

Enfin, pendant la *phase de synthèse* (août - octobre 2015), l'enquête et l'aide-mémoire ont été analysés, et les résultats associés aux résultats initiaux présentés dans le rapport fondé sur des travaux théoriques.

Le Plan d'action FLEGT de l'UE

Le *Chapitre 3* présente la genèse, les objectifs et la structure, l'architecture de la réalisation et le calendrier de la mise en oeuvre du Plan d'action FLEGT de l'UE. Il présente le Plan d'action dans son contexte historique, ce qui permet de comprendre certaines de ses caractéristiques. Malgré son nom – Plan d'action – le FLEGT est véritablement un cadre politique, pour réalisation par la Commission européenne et ses États membres. En tant que cadre politique, le Plan d'action n'a pas un seul objectif, mais plutôt une hiérarchie d'objectifs assez généraux et d'objectifs plus élevés. *L'objectif global* est donc assez général : « Soutenir les efforts pour lutter contre le problème de l'exploitation illégale du bois et son commerce associé. »

Le Plan d'action était destiné à être le début d'un processus destiné à réduire la demande de bois illégalement exploité en Union européenne (objectif spécifique), puis dans les principaux marchés du monde (objectif global), tout en renforçant la gouvernance forestière dans les pays producteurs. Les *objectifs plus élevés* du Plan d'action sont clairement exprimés dans les Conclusions du Conseil¹, lesquelles insistent sur l'importance que le FLEGT soit « *abordé en pensant au développement durable, à la gestion durable des forêts, à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'à l'équité sociale et à la souveraineté nationale* ». Les liens explicites avec les priorités de développement de l'UE quant à la bonne gouvernance et à la réduction de la pauvreté ont également été soulignés. Les États membres ont été pressés d'offrir un financement et d'intégrer les réformes de la gouvernance forestière dans leurs programmes de coopération au développement.

Le Plan d'action a mis en place un ensemble de mesures par lesquelles la CE propose de réaliser les objectifs du FLEGT, en se focalisant sur *sept domaines globaux* (« domaines d'action ») comme suit :

1. *Soutien aux pays producteurs de bois, y compris des mesures pour (1) encourager des solutions justes et équitables pour lutter contre le problème d'exploitation illégale du bois ; (2) systèmes d'assurance ; (3) mesures en faveur de la transparence ; (4) renforcement des capacités ; et (5) réformes politiques.*
2. *Activités pour encourager le commerce de bois (légal), y compris des actions pour (1) mettre en place un cadre multilatéral et poursuivre la coopération multilatérale ; (2) mettre en place des autorisations volontaires d'exportation (par le biais d'Accords de partenariat*

¹ Conclusions du Conseil sur l'Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (2003/C/268/01)

FLEGT bilatéraux ou régionaux entre l'UE et les pays exportateurs de bois) ; et (3) analyser et préparer des options législatives supplémentaires.

3. *Promotion de politiques d'achats publics, y compris des mesures orientant les pouvoirs adjudicateurs sur la façon dont gérer la légalité lorsque le bois est précisé dans les procédures d'achats publics.*
4. *Soutien aux initiatives du secteur privé, y compris des mesures pour encourager les initiatives du secteur privé sur les bonnes pratiques dans le secteur forestier, y compris l'utilisation de codes de conduite volontaires pour que les entreprises privées s'approvisionnent en bois légal.*
5. *Mesures de protection pour le financement et l'investissement, y compris des mesures pour encourager les banques et les institutions financières qui investissent dans le secteur forestier à améliorer leur devoir de diligence lors de leurs investissements.*
6. *Soutien au Plan d'action FLEGT de l'UE grâce aux instruments législatifs existants, y compris : (1) législation anti-blanchiment d'argent ; (2) Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ; et (3) autres instruments législatifs comme la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.*
7. *Soutien au travail mené pour lutter contre le problème du bois de conflit.*

Les sept domaines d'action du Plan d'action FLEGT de l'UE reflètent une *stratégie* de mise en place d'accords commerciaux bilatéraux volontaires et légalement contraignants qui interdisent le placement de bois illégal sur le marché de l'UE, soutenus par des actions collaboratives des pays producteurs et des pays consommateurs européens. Les trois piliers principaux d'action incluent : (1) le *soutien du côté de l'offre* dans les pays producteurs, afin de réduire l'offre de bois illégal (par le biais de réformes de la gouvernance et de la mise en place d'un système de licences) ; (2) les *mesures du côté de la demande* dans les pays consommateurs, pour réduire la demande de bois illégal (par le biais de politique d'achats publics, d'initiatives du secteur privé et de mesures de protection pour le financement et l'investissement) ; et (3) les *accords commerciaux* – soutenus par le *dialogue et la collaboration internationale* – pour relier les mesures du côté de la demande et de l'offre, et les promouvoir.

État d'avancement de la mise en œuvre

Le *Chapitre 4* étudie l'état d'avancement de la mise en œuvre. En conclusion : les résultats et l'efficacité des différents domaines d'action varient grandement. Un domaine d'action en particulier (le commerce du bois) est moins efficace, du fait des difficultés rencontrées pour mettre en place un bois possédant l'autorisation FLEGT. Certains autres domaines ont bénéficié d'un intérêt moindre (AA5, 6 et 7) et leur efficacité est plus difficile à évaluer.

Concernant le *soutien du côté de l'offre*, le *soutien aux pays producteurs* (AA1) a efficacement contribué à une « meilleure gouvernance », bien que les fortes variations entre les pays rendent cette assertion difficile à généraliser. Les « solutions équitables » ont bien réussi, notamment en ce qui concerne l'implication de diverses parties prenantes nationales dans les processus APV mais, parallèlement, de nombreuses PME courent le risque de, ou sont déjà, négativement affectées par la mise en œuvre des APV. La « transparence » a connu des progrès encourageants dans de nombreux pays, mais le travail sur la « légalité des systèmes d'assurance » a été moins efficace. Le renforcement des capacités de la société civile et du gouvernement a été relativement efficace, mais l'engagement efficace des parties prenantes du secteur privé est resté faible, malgré plusieurs initiatives menées par des organisations comme le WWF, TFT, TRAFFIC, l'ATIBT, l'ETTF et le GTF. Dans de nombreux pays, des premiers pas en direction de la « réforme politique » ont été faits, mais il reste encore beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre d'une nouvelle législation. À ce jour, les mesures du côté de l'offre n'ont pas encore permis la délivrance d'autorisations FLEGT. Cependant, certains pays devraient commencer à émettre des autorisations au cours de l'année 2016.

Dans le pilier *Dialogue et collaboration internationale*, qui inclut les accords commerciaux, les dialogues bilatéraux avec plusieurs pays apparaissent efficaces, même s'ils pourraient être mieux utilisés. Dans le domaine du *Commerce du bois* (AA2), les *Accords de partenariat volontaire apparaissent comme moins efficaces*. Ils offrent, pour les pays qui le souhaitent, une opportunité de lutter contre les problèmes systémiques, afin d'avoir une récolte légale de bois et son commerce associé, pour tous les marchés et pas uniquement l'UE. Cependant, certains problèmes liés à la gouvernance forestière s'avèrent profondément ancrés, et demandent des mesures soutenues sur le long terme. Au-delà des problèmes liés à la mise en œuvre des APV, leur efficacité était au départ entravée par le manque d'incitations du marché. Le Règlement de l'UE sur le bois a résolu en partie le problème, en offrant une voie verte pour le bois possédant l'autorisation FLEGT sur le marché européen. Cependant, en l'absence d'autorisations FLEGT, les instruments ne se soutiennent pas encore mutuellement comme ce qui était prévu.

Concernant les *mesures du côté de la demande*, les efforts faits pour rédiger et mettre en œuvre les législations et réglementations concernées (FLEGT et Règlement UE bois) ont été efficaces, même si la mise en œuvre totale traîne encore. La « législation supplémentaire » prévue dans le cadre du *Commerce du bois* (AA2), et plus précisément l'élaboration et l'entrée en vigueur du Règlement bois de l'UE, et les *Politiques d'achats publics* (AA3) ont probablement contribué, entre autres facteurs, à la réduction de la consommation de bois illégal en UE. Ils sont pertinents pour atteindre l'objectif direct du FLEGT. Les *initiatives du secteur privé* (AA4) ont connu un succès limité. Du fait d'un manque d'attention, les *mesures de préservation du financement et des investissements* (AA5) n'ont pas produit de résultats directement imputables au FLEGT. De même, *l'utilisation de la législation existante* (AA6) n'a pas été particulièrement efficace, à l'exception d'une relation synergique entre la CITES et le Règlement bois de l'UE, notamment à cause d'un manque de mesures des États membres dans ce domaine. Enfin, nous n'avons pas constaté pour le *bois de conflit* (AA7) d'activités ou de réalisations significatives.

Réponses aux questions d'évaluation

Le *Chapitre 5* présente les réponses aux dix questions de l'évaluation, triées selon les critères de l'évaluation.

Sur la pertinence :

QE1 : Quels sont les objectifs et la stratégie globale du Plan d'action FLEGT, et comment ont-ils été définis ? À quels problèmes spécifiques répondait le Plan d'action, et comment ces problèmes ont-ils été identifiés ? Dans quelle mesure les objectifs étaient-ils pertinents pour ces questions et les priorités, besoins et intérêts des parties prenantes dans les États membres de l'UE et les pays producteurs, en 2003 et de nos jours ?

L'étude a révélé que le Plan d'action FLEGT de l'UE répondait de façon innovante aux principales préoccupations du secteur forestier international à la fin du 20^e siècle. En 2003, le Plan d'action était donc tout à fait pertinent. Malgré la lenteur des progrès sur certains fronts, le FLEGT est encore largement soutenu dans toutes les institutions gouvernementales de l'UE et des pays APV, au sein de la société civile et du secteur privé. De même, l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux restent les piliers essentiels. Néanmoins, il convient de réviser les stratégies originales du Plan d'action du fait des évolutions du contexte mondial, notamment : le déclin du rôle de l'UE dans le commerce mondial de bois face à la croissance des marchés domestiques et régionaux de bois et de bois de chauffe ; le développement de la conversion permanente des forêts pour d'autres utilisations des sols, en particulier l'agriculture, qu'elle soit légale ou illégale ; et une modification des engagements de l'UE et de la communauté mondiale pour lutter contre les changements climatiques, la déforestation et la dégradation des forêts dans le monde. Le FLEGT peut aider à lutter contre ces problèmes grâce aux plateformes, capacités et systèmes qu'il a mis en place, mais il faudra, pour lutter efficacement contre la déforestation mondiale, des mesures plus larges impliquant tous les secteurs ayant un impact sur l'utilisation des terres, et notamment améliorer l'intégration avec les efforts de la REDD+.

Sur la conception :

QE2 : Comment les sept domaines d'action et les mesures et instruments politiques en rapport ont-ils été conçus, et dans quelle mesure étaient-ils nécessaires et suffisants pour atteindre les objectifs du Plan d'action FLEGT ? Y a-t-il eu des oublis importants ? La sélection des pays partenaires a-t-elle été appropriée ? À la lumière des évolutions externes depuis 2003 et des tendances actuelles, la conception est-elle toujours appropriée aujourd'hui, et potentiellement appropriée pour l'avenir ?

Concernant la *conception* du Plan d'action, le Plan d'action FLEGT de l'UE se base sur une conception innovante et expérimentale, associant des mesures du côté de l'offre et de la demande, des mesures de développement et de commerce. À la base de l'intervention, se trouve le lien entre l'objectif global de « *réduction de l'exploitation illégale du bois et son commerce associé* » et les trois voies d'impacts ou sous-objectifs : (1) « *mise en place d'accords commerciaux visant à minimiser la disponibilité de produits à base de bois illégal sur le marché européen* » ; (2) « *mesures du côté de la demande pour réduire l'utilisation finale de bois illégal et de produits-bois illégaux vers et depuis l'UE* » ; et (3) « *amélioration de la gouvernance forestière pour réduire l'offre de produits-bois illégaux* ». Cette approche engage efficacement la Commission européenne, les États membres de l'UE et les pays tiers, ainsi que divers ONG et acteurs du secteur privé jouant des rôles différents dans la lutte contre l'exploitation illégale du bois et son commerce associé. La conception globale est considérée comme « tournée vers l'avenir », si des changements de priorités ont lieu dans l'opérationnalisation et l'exécution du Plan.

Cependant, si le FLEGT ne s'était pas concentré sur les marchés domestiques et n'avait pas inclus les « exportations vers tous les pays », il est fort probable qu'il aurait perdu de sa pertinence à l'heure actuelle. L'attention portée aux marchés domestiques et aux exportations vers tous les pays a permis au Plan d'action FLEGT de donner un véritable élan à la gouvernance forestière. Ces deux éléments (marchés domestiques et exportations vers tous les pays) n'étaient pas inclus dans le texte original, et sont apparus en 2005 suite à la pression des ONG.

La communication externe et interne est un élément crucial si l'on prend en compte l'importance de cette initiative, pourtant elle a été délaissée. En conséquence, les parties prenantes étaient mal informées des objectifs, stratégies et instruments du Plan d'action, ce qui a limité son efficacité.

Sur l'efficacité :

QE3 : Dans quelle mesure les interventions et mesures politiques dans le cadre des sept domaines d'action ont mené aux résultats attendus (résultats et réalisations) ? Quels mécanismes, acteurs et facteurs ont influencé les niveaux de réalisation, et comment l'efficacité des domaines d'action pourrait être améliorée ?

Le Plan d'action FLEGT de l'UE a contribué globalement à améliorer la gouvernance forestière, et a probablement contribué à réduire la demande européenne et les importations de bois illégal. Cependant, le niveau d'efficacité de chaque domaine d'action est très variable. Globalement, il y a eu des avancées significatives concernant le soutien aux pays producteurs et les politiques d'achats publics. Les Accords de partenariat volontaire ont permis des améliorations significatives dans le domaine de la gouvernance forestière, et le Règlement de l'UE sur le bois a été mis en place, même s'il n'est pas encore totalement opérationnel. Certaines initiatives du secteur privé ont été soutenues, mais elles auraient pu bénéficier d'un engagement plus important de la part de l'UE (Commission et États membres) et du secteur privé.

Malheureusement, les avancées relatives au bois de conflit, au financement et à l'investissement, et à l'utilisation de la législation existante sont à la traîne. On trouve les goulets d'étranglement les plus importants dans le domaine d'action « Commerce du bois », qui inclut les APV et le Règlement bois de l'UE. Tout en reconnaissant les objectifs très ambitieux de ce domaine d'action, les avancées de certains pays et l'impact des systèmes d'octroi d'autorisations sur les comportements et les pratiques en amont de l'introduction des licences, ainsi que les difficultés rencontrées pour répondre aux exigences des systèmes de vérification de la légalité du bois et produire du bois possédant l'autorisation FLEGT, ont découragé de nombreuses parties prenantes, dorénavant sceptiques quant

au FLEGT. En outre, la mise en œuvre du Règlement de l'UE sur le bois, adopté comme législation supplémentaire pour soutenir la réalisation des APV, reste insuffisante. Il convient donc de repenser avec attention ce domaine d'action.

Sur l'efficacité :

QE4 : Les éléments du Plan d'action FLEGT de l'UE ont-ils été mis en œuvre de façon équilibrée, en se renforçant mutuellement et en produisant la synergie attendue ? Y a-t-il eu des lacunes ou des défaillances dans la réalisation et la gestion du Plan d'action FLEGT, et comment cela a-t-il affecté son efficacité globale ?

Des structures pour la gestion et la coordination des activités dans le cadre du Plan d'action FLEGT de l'UE ont été mises en place, mais n'ont pas été assez efficaces. Il n'y a pas de stratégie claire d'exécution pour orienter la planification des activités, au-delà de ce qui ressort des processus du bas vers le haut dans les pays partenaires. De même, il n'y a pas d'indicateurs permettant un suivi orienté vers les résultats. En conséquence, les sept domaines d'action n'ont pas été mis en œuvre de façon équilibrés et les synergies produites entre domaines d'action auraient pu être meilleures. Les systèmes de planification et de suivi pour les APV et les actions de soutien en rapport ont commencé à devenir opérationnels, mais la façon dont ils s'intègrent en retour dans les processus stratégiques FLEGT n'est pas claire. Parallèlement, les ressources humaines pour la gestion de l'action du FLEGT, et les APV en particulier, se sont accrues du fait de la complexité imprévue des processus APV et des obligations à long terme impliquées. La continuation de l'action FLEGT/APV demandera des ressources adaptées. Le FLEGT a mobilisé un financement significatif, cependant il n'y a pas de fonction centrale pour garder une trace du financement, des projets et des coûts liés au FLEGT, et pour fournir des conseils stratégiques. Cela entrave le suivi de l'efficacité par rapport au coût.

QE8 : Dans quelle mesure les diverses actions du FLEGT menées par la Commission européenne, les États membres et les pays partenaires, ont-elles été efficaces d'un point de vue financier, et proportionnelles aux instruments pour atteindre les objectifs du FLEGT ?

De nombreuses parties prenantes dans les pays producteurs reconnaissent que le FLEGT est un processus relativement efficace d'un point de vue financier sur le long terme, qui se justifie par de nombreuses raisons, y compris des avantages plus globaux sur la gouvernance. Il faut clairement impliquer davantage le secteur privé et simplifier les procédures pour se conformer aux exigences de l'APV/Règlement bois de l'UE, afin d'améliorer l'efficacité financière des entreprises basées sur la forêt. Parallèlement, il semblerait que les processus FLEGT soient gourmands en ressources humaines, et pèsent significativement sur les organismes publics, aussi bien dans l'UE que dans les pays producteurs.

De même, on manque d'informations détaillées sur les dépenses et les avantages du FLEGT. En conséquence, l'évaluation s'est focalisée sur une analyse des coûts et des avantages basés sur des estimations. Les investissements dans le Plan d'action FLEGT pour la période 2003-2014 sont estimés à 900 millions EUR, comprenant les différents budgets de la Commission européenne, des États membres et les contributions des pays partenaires. La principale dépense (>73%) était consacrée au AA-1 (soutien aux pays producteurs). Il convient cependant de noter qu'une partie significative du soutien aux pays producteurs était destinée à soutenir le commerce et les initiatives du secteur privé. Au total, 46 pays ont reçu un soutien direct (AA-1), parmi lesquels 15 pays APV. Le soutien du FLEGT s'est avéré très inégal entre les pays, et l'engagement dans un APV ne garantit pas de soutien direct de la Commission européenne ou de donateurs. Enfin, les contributions, en termes de ressources financières et humaines, varient significativement entre les États membres et les pays partenaires.

Sur l'impact :

QE5 : Dans quelle mesure les objectifs du Plan d'action FLEGT ont-ils été atteints, ou sont-ils susceptibles d'être atteints ? Dans quelle mesure, et comment les actions du FLEGT ont-elles contribué à ces réalisations, et dans quelle mesure les réalisations ont-elles été le résultat d'autres instruments et tendances ? Quels acteurs, facteurs et mécanismes affectent l'impact du Plan d'action du FLEGT ? Quelles parties prenantes en ont profité, et lesquelles n'en ont pas profité ?

Le Plan d'action FLEGT de l'UE a probablement contribué à réduire la demande de bois illégal. Les évaluations indiquent que le volume équivalent bois rond (EBR) des importations de l'UE de produits-bois illégaux a diminué entre 2003 et 2013. Au sein du Plan d'action FLEGT de l'UE, le rôle des politiques d'achats publics, des APV et du Règlement de l'UE sur le bois dans cette baisse est moins clair. Par ailleurs, les processus FLEGT ont contribué à améliorer la gouvernance forestière dans tous les pays APV. Cependant, la réalisation des principaux objectifs est lente, du fait de problèmes persistants de gouvernance, d'un manque d'incitations et de volonté politique et/ou de difficultés dans l'exécution pratique des APV. Alors que le Plan d'action FLEGT de l'UE a contribué à réduire la demande de bois illégal et a amélioré la gouvernance, les progrès sont moins visibles pour l'objectif général de réduction de l'exploitation illégale du bois et son commerce associé à l'échelle mondiale. Les analyses menées dans le cadre de la présente évaluation concluent que la plupart des pays APV actuels ne représentent pas une part significative (a) de la production illégale de bois rond ou son commerce à l'échelle mondiale ; ou (b) des importations de l'UE de produits-bois illégaux. Pour les principaux pays consommateurs mondiaux, cependant, la moitié des importations illégales sont originaires des pays APV, et la Chine et la Russie sont les deux autres sources principales. Cela signifie donc que le Plan d'action ne doit pas se limiter aux APV. Il doit au contraire accroître son influence sur les importations et pratiques d'exportation des autres pays pour atteindre l'objectif général de réduction de la production de bois illégal et son commerce associé.

QE6 : Quels autres résultats, impacts et effets collatéraux émergents ou inattendus, positifs ou négatifs, les actions du FLEGT ont-elles apporté (y compris le Règlement bois de l'UE) ? Qui en a profité, qui n'en a pas profité, et par quels mécanismes ?

Le Plan d'action FLEGT de l'UE a eu des impacts allant bien au-delà de l'objectif initial d'arrêt de l'exploitation illégale du bois, et le processus FLEGT et ses résultats émergents sont globalement perçus positivement. Les évolutions suivantes n'auraient probablement pas eu lieu sans la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT de l'UE : la possibilité pour les groupes de la société civile de mettre à l'ordre du jour des questions qui n'étaient pas débattues auparavant, y compris les discussions actuelles sur le bois de conversion ; l'opportunité pour le secteur privé d'influencer les politiques forestières gouvernementales ; une meilleure communication entre les ministères et administrations dans les pays où le partage d'informations n'est pas une pratique courante ; et un dialogue multipartite qui a permis aux communautés de mieux gérer les conflits. Parallèlement cependant, le FLEGT semble avoir contribué à réduire les importations de bois tropical, car il expose et insiste sur l'illégalité, plutôt que sur les pratiques légales vertueuses, ce qui a négativement affecté la compétitivité du secteur dans l'ensemble. On ressent un réel besoin de construction d'image, de marketing et de publicité positifs, soutenu par l'UE, autour du bois légal et responsable, conforme aux obligations des APV. Par ailleurs, un autre résultat émergent est la confusion croissante, parmi les opérateurs et les producteurs, des exigences de diligence raisonnable dans les pays acheteurs. Il convient d'améliorer l'harmonisation. Enfin, alors que les impacts du FLEGT sur la certification relative à la gestion durable des forêts ne sont pas clairs à l'échelle mondiale, on constate une convergence croissante entre les systèmes de certification privés de gestion durable des forêts et les exigences du Règlement bois de l'UE /diligence raisonnée, qui peuvent être renforcés davantage, afin d'améliorer l'efficacité globale du FLEGT.

QE7 : Dans quelle mesure le Plan d'action FLEGT de l'UE a-t-il contribué à ses objectifs plus élevés dans les pays partenaires ? Par quelles voies ces avantages ont-ils été réalisés ? Et comment la contribution du Plan d'action FLEGT à ces objectifs pourrait-elle être améliorée ? Comment les bonnes pratiques issues du FLEGT pourraient-elles informer le travail dans les autres secteurs ?

Le Plan d'action FLEGT de l'UE doit contribuer aux objectifs plus élevés de gestion durable des forêts et aux objectifs de la coopération au développement liés à la réduction de la pauvreté dans le contexte du développement durable. Cependant, il ne contribue pas suffisamment à ces objectifs. Si la conformité juridique peut montrer la voie vers une gestion durable des forêts (certification) au niveau des opérations d'exploitation du bois, il n'est pas avéré que ce mécanisme se matérialise également au niveau national. En outre, les problématiques liées au secteur informel du bois dans les marchés domestiques, et aux PME et petits propriétaires impliqués dans ces marchés, sont de plus

en plus reconnues, surtout depuis que la plupart des pays partenaires ont inclus les marchés domestiques dans le champ de leurs APV. Plusieurs études soulignent les énormes quantités de bois coupé – en majorité illégalement ou informellement – pour l’usage domestique, qui excèdent de loin les quantités de bois exporté dans la plupart des pays APV, et déplorent l’absence de cadres juridiques solides pour un secteur dans lequel des centaines de milliers d’acteurs locaux opèrent. Les APV sont susceptibles d’avoir un impact négatif sur les moyens d’existence de ces populations si les illégalités sur les marchés domestiques ne sont pas équitablement résolues et que des moyens d’existence alternatifs ne sont pas trouvés.

Sur la durabilité :

QE9 : Quelle est la probabilité que les mécanismes, systèmes et impacts positifs du FLEGT soient maintenus, et sur quelle durée ? Dans quelle mesure les problèmes abordés par les interventions du FLEGT continuent à exiger des mesures au niveau européen, et quelles pourraient être les conséquences de l’arrêt des interventions européennes ? Quels facteurs et conditions encouragent la durabilité des résultats du FLEGT ? Quels sont les liens, les retombées ou les synergies de l’action du FLEGT avec les processus multilatéraux plus vastes, comme le Forum des Nations Unies sur les forêts (UNFF), et les initiatives internationales comme le Lacey Act américain ou les processus de la REDD+ ?

Le Plan d’action FLEGT de l’UE a déjà produit certains changements durables dans les pays producteurs (par ex. la gouvernance, la dynamique inclusive) et commence également à porter ses fruits dans le commerce du bois (par ex. changement dans le comportement des importateurs de l’UE, dialogue et coopération parmi les acteurs du marché à l’échelle mondiale). Cependant, certains profits n’ont été que théoriques et doivent encore être mis en œuvre, alors que d’autres risquent encore d’être perdus. Il reste beaucoup à faire pour rendre le FLEGT efficace en premier lieu, en particulier pour que les APV fonctionnent totalement et jusqu’à l’émission d’autorisations FLEGT. La mise en œuvre de Systèmes de vérification de la légalité du bois entièrement fonctionnels dans les pays APV demande encore des investissements continus, pour continuer à améliorer les cadres de gouvernance (institutions, législations, forces de l’ordre, pouvoir judiciaire, etc.), renforcer les capacités dans tous les groupes de parties prenantes et renforcer les systèmes opérationnels. Parallèlement, les processus FLEGT ont produit des obligations à long terme. La durabilité du succès du FLEGT dépend donc en grande partie d’un engagement politique de haut-niveau continu dans l’UE envers le FLEGT, et de la capacité de l’UE à : exercer son influence, malgré son poids déclinant dans le commerce ; motiver les autres acteurs à agir, y compris les pays essentiels (Chine, Japon, Brésil, Indonésie) et les institutions (Banque mondiale, FAO, ITTO, ASEAN, INTERPOL, entre autres) ; et à inclure la foresterie dans les accords de libre-échange. Enfin, les liens avec d’autres initiatives internationales pertinentes, comme la REDD+ des Nations Unies, créent de nombreuses synergies et renforcent le FLEGT.

Sur la cohérence :

QE 10 : Comment la cohérence et la complémentarité pour le FLEGT ont-elles été réalisées, dans quelle mesure les mesures du FLEGT ont-elles complété, dupliqué ou contredit les autres politiques, stratégies et programmes de la CE, des États membres et des autres bailleurs, et comment les interférences ont-elles été gérées ? Dans quelle mesure l’action de l’UE dans le cadre du Plan d’action FLEGT ajoute-t-elle de la valeur à ce qui aurait résulté des interventions des États membres dans le même contexte ?

Le FLEGT est plutôt vu comme un « bon exemple de cohérence politique », par sa conception et par rapport aux autres politiques et cadres européens et internationaux. Cependant, sa cohérence politique est de plus en plus remise en cause, au vu du débat mondial sur la déforestation issue de la conversion des forêts. Alors que les instruments du FLEGT, notamment les APV, peuvent permettre de répondre aux défis de la conversion illégale des forêts grâce à divers leviers et outils (gouvernance, dialogues, définitions de la légalité, systèmes de vérification de la légalité du bois, liens avec les processus de la REDD+, surveillance des forêts), les subventions à destination « des industries et activités qui détruisent les forêts » minent clairement la perception publique du FLEGT

s'il est incapable de répondre à ces problèmes. Un autre risque, en termes de cohérence verticale, est qu'en confiant la définition de la légalité aux législateurs nationaux dans les pays producteurs, l'UE pourrait ne pas être à la hauteur de ses propres engagements internationaux. En l'absence d'une législation internationale sur les forêts, le Règlement bois de l'UE et les APV se réfèrent aux législations nationales, créant dans le FLEGT le principe fondamental de souveraineté nationale du pays producteur. Il s'agit d'une valeur essentielle dans l'approche FLEGT – qui contribue à l'appropriation nationale, à la durabilité et à une application plus efficace du FLEGT au niveau local – mais cela crée également des défauts potentiels, surtout en ce qui concerne les droits humains et la protection des communautés autochtones.

Sur la valeur ajoutée de l'UE :

Le Plan d'action FLEGT de l'UE possède une valeur ajoutée claire pour l'UE, grâce à son levier sur le marché, à la coordination de son aide, et à son poids politique croissant. Il stimule la collaboration entre initiatives et l'harmonisation des approches nationales. Néanmoins, plusieurs États membres pourraient y participer de façon plus active. La majorité des États membres ne soutient pas activement le Plan d'action. Enfin, soulignons le besoin d'améliorer la coordination entre les initiatives et la collaboration entre les États membres et la Commission.



*Comité d'une Forêt communautaire et membres de la communauté intéressés (Ghana, mai 2015)
Crédit : Ernst Paul Zambon*

1 INTRODUCTION A L'EVALUATION

1.1 Contexte

Ce rapport final est le dernier et en même temps le principal résultat de l'évaluation indépendante du Plan d'action de l'UE 'Application des Réglementations Forestières, Gouvernance et Echanges commerciaux' (FLEGT), ci-après le "Plan d'action FLEGT de l'UE" ou "Plan d'Action FLEGT" ou "Plan d'Action", sur la période de 2003 à 2014. Il synthétise toutes les informations recueillies au cours des phases d'étude documentaire, de terrain et de synthèse, et il vise à répondre à chacune des dix questions d'évaluation autour desquelles l'évaluation est structurée et à fournir des conclusions et des recommandations pour l'action politique future.

Le contrat de mission (Référence du marché numéro F-2014-8.2-24) a été octroyé le 10 novembre 2014 par EFI, au nom de la Commission européenne, sur la base des Termes de référence pour la mission (Volume 2, Annexe 1) et l'approche et la méthodologie présentées à l'origine dans la Proposition technique soumise en octobre 2014. L'Equipe d'évaluation a été mobilisée au sein du Consortium Terre Environnement Aménagement (TEREA) comprenant TEREA, S-FOR-S et Topperspective comme sociétés membres. La mission a été réalisée sur une période d'un an, de novembre 2014 à novembre 2015.

L'Equipe était composée des huit experts indépendants suivants : Egger Topper (spécialiste en évaluation et foresterie, chef d'équipe), Marlen Arkesteijn (sociologue et méthodologue en évaluation), Catherine Mackenzie (anthropologue sociale et spécialiste en gouvernance forestière)², Paul Zambon (spécialiste en certification et conservation forestières), Yann Petrucci (spécialiste en politique et administration forestière), Antoine de La Rochefordière (expert en industrie du bois et légalité-traçabilité), James Hewitt (expert en commerce du bois) et Giacomo Luchetta (chercheur et analyste en droit et économie).

1.2 Objectifs

Les objectifs de l'évaluation, tels que définis dans les Termes de référence, sont les suivants :

1. Documenter et évaluer les progrès et réalisations, ainsi que d'éventuelles imperfections et/ou lacunes : qu'est-ce qui a été entrepris et réalisé dans le cadre du Plan d'action FLEGT? Quels ont été les principaux défis, limitations, lacunes et imperfections ? Quels sont les effets jusque-là (intentionnels ou non intentionnels) ? Quelles sont les indications de ce que le Plan d'action produit des changements qui sont susceptibles de conduire à une réduction significative de l'exploitation illégale des forêts ?
2. Évaluer et analyser les changements intervenus dans le contexte mondial (y compris l'évolution des flux commerciaux de bois mondiaux, les politiques internationales sur les forêts, les facteurs de déforestation, l'évolution des défis de gouvernance et d'autres initiatives politiques complétant le PA) et comment ils affectent la pertinence et la mise en œuvre du Plan d'action.
3. Tirer des leçons et formuler des recommandations qui pourraient guider de futurs efforts de l'UE sur FLEGT et, plus largement, sur l'inversion de la perte de couvert forestier et la promotion de la gestion durable des ressources forestières sur la base des résultats obtenus au titre des objectifs 1 et 2.

Les TdR précisent par la suite que *«l'évaluation sera une occasion de (re-)collaborer avec les parties prenantes-clés et de compiler, évaluer et résumer les attentes des différents acteurs en Europe et dans les pays partenaires de l'UE en ce qui concerne l'action future. Elle sera tournée vers l'avenir, fournissant des leçons apprises et des recommandations. Ses résultats contribueront à des décisions éclairées sur l'action future de l'UE, des États membres, des pays partenaires et des parties prenantes-*

² A participé à la phase de lancement et d'étude documentaire uniquement.

clés, basées sur une analyse globale et focalisée des progrès après 11 années de Plan d'action FLEGT ».

1.3 Portée

Comme spécifié dans les TdR, l'évaluation porte sur les 11 premières années de mise en œuvre du Plan d'action FLEGT (2004-2014). Elle couvre toutes les actions réalisées dans le cadre du Plan d'action par les institutions de l'UE, les États membres et les pays partenaires, y compris les efforts entrepris par divers acteurs étatiques et non-étatiques et par des organisations internationales, et elle se penche sur les sept Volets du Plan d'action et leurs interrelations. L'évaluation prend en considération l'action correspondante réalisée dans l'UE et dans d'autres marchés de consommation, et dans les pays producteurs (pays APV et non-APV), ainsi que le développement d'un cadre de coopération multilatéral pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts (y compris les initiatives mondiales telles que REDD+, OIBT, FAO, FNUF).

Une attention particulière a été portée aux Accords de partenariat volontaires (APV), qui sont au cœur du Plan d'action et ont conduit à la mobilisation d'importantes ressources par les pays partenaires, la Commission et, dans certains cas, les États membres. Pour cette raison, les TdR ont inclus la préparation d'un rapport spécifique sur les APV et le soutien aux pays producteurs (couvrant essentiellement les Volets 1 et 2 du Plan d'action). Ce rapport est présenté comme Annexe 7 dans le Volume 2 du Rapport final.

En parallèle de la présente évaluation, une équipe distincte de consultants a effectué la revue prescrite du Règlement Bois de l'UE, mettant l'accent sur l'application de ses dispositions, telle que mise en évidence dans les rapports individuels des États membres. Les deux exercices ont été étroitement coordonnés de manière à assurer que les informations ont bien été échangées et que les analyses sont cohérentes (Chapitre 4.2).

1.4 Le rapport

Ce rapport final suit le Rapport de démarrage de l'évaluation (février 2015) et un rapport des Principaux Résultats de la Phase d'étude documentaire (août 2015). Il comprend deux volumes : le Volume 1 (Rapport principal), et le Volume 2 contenant toutes les annexes y compris un rapport spécial sur les APV.

Le Rapport principal présente les constats, les résultats des analyses et les conclusions et recommandations découlant de l'évaluation. Après cette introduction, le Chapitre 2 présente la méthodologie d'évaluation, y compris l'approche globale, les trois phases du processus, le calendrier, et la sélection de pays visités et étudiés. Il traite la question des sources primaires et secondaires d'information utilisées, y compris les diverses enquêtes, entretiens et ateliers organisés. Il traite également de la pertinence des méthodes utilisées, des contraintes rencontrées et des solutions appliquées. Le Chapitre 3 décrit ensuite le sujet évalué ; il donne un aperçu du Plan d'action FLEGT de l'UE, en particulier sa genèse, ses objectifs et sa structure. Afin de visualiser la structure et la logique du Plan d'action, nous présentons également notre propre reconstruction de la théorie d'intervention. Enfin, l'architecture de réalisation du Plan d'action est présentée ainsi qu'un récapitulatif de la chronologie de sa mise en œuvre, jusqu'à maintenant.

Les Chapitres 4 et 5 constituent le cœur du rapport ; le Chapitre 4 fournit un aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action, à travers les sept Volets d'action et par rapports aux attentes initiales. Ce chapitre est principalement de nature descriptive et fournit le matériau, les leçons apprises et les recommandations de base utilisées dans l'analyse figurant au Chapitre 5. Le Chapitre 5 porte sur les dix questions d'évaluation, formulant des réponses, conclusions principales et recommandations pour chaque question à tour de rôle. Dans le Chapitre 6, les principales conclusions et recommandations du Chapitre 5 sont résumées. Du fait que, dans un certain nombre de cas, les mêmes thèmes et conclusions ont émergé sous différentes questions d'évaluation - par exemple sur la question de la communication -, dans ce dernier chapitre ceux-ci sont organisés en fonction des principaux thèmes et traduits en un seul ensemble de recommandations.

Le Volume 2 du Rapport final contient toutes les Annexes, à savoir les Termes de référence de l'Evaluation (Annexe 1), les organisations et personnes consultées (Annexe 2), les méthodologies et outils d'évaluation (Annexe 3), les résultats des consultations des diverses parties prenantes, y compris les quatre enquêtes (Annexe 4), et les Aide-Mémoires de pays pour les visites d'EM, les visites des pays APV et autres pays producteurs, et les consultations réalisées avec d'autres pays producteurs et consommateurs (Annexe 5). L'Annexe 6 présente une bibliographie des documents consultés au cours de cette évaluation. Enfin, un Rapport spécial sur les APV est fourni à l'Annexe 7.



Introduction de technologies innovantes : loupe numérique en combinaison avec un portable et une "appli essences" se connectant à une base de données contenant des informations sur l'anatomie de l'essence, facilitant l'identification des essences forestières par un personnel non-expert, avec une faible marge d'erreur (Colombie, juillet 2015)

Crédit : Ernst Paul Zambon

2 MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

2.1 Approche globale, processus et calendrier

2.1.1 Approche

L'évaluation a mis en place une «approche réaliste³», demandant «*qu'est-ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas, pour qui, dans quel contexte et pourquoi ?*» et, sur cette base, «*comment les actions FLEGT peuvent-elles être améliorées si nécessaire ?*».

Le Plan d'action FLEGT de l'UE peut être considéré comme une «théorie incarnée» ; même si aucune théorie du changement n'est explicite, la mise en œuvre du Plan d'action teste essentiellement une théorie de ce qui va produire les changements souhaités. Une première tâche pour l'évaluation est donc de rendre la "théorie de l'intervention" plus explicite.

Une autre caractéristique importante d'une approche réaliste de l'évaluation est l'exploration de ce «*qui définit ce qui est un succès ou un échec*». Différents (groupes d') acteurs peuvent avoir des perceptions différentes de ce qui constitue le succès ou l'échec. Par conséquent, outre la recherche de «données quantitatives dures», l'Equipe a pris explicitement en considération les points de vue des différents groupes de parties prenantes : gouvernements, secteur privé, ONG et OSC, instituts de recherche et groupes de réflexion, ainsi que des observateurs indépendants, au niveau de l'UE et de ses États membres, ainsi que dans les pays producteurs (APV et non-APV) et les pays non-EU consommateurs. Une attention particulière a également été accordée aux résultats émergents, positifs et négatifs, et à leurs relations causales sous-jacentes.

L'adoption d'une approche réaliste a également eu des répercussions sur le choix des outils et méthodes d'évaluation. En plus des méthodes plus conventionnelles comme des enquêtes et des entretiens, des méthodes «participatives» (dans les groupes mono- et multi-parties prenantes) ont été utilisées, tels que les historiques existants (Van Mierlo⁴ et al., 2010) pour rendre compte des progrès, les théories d'intervention nationales⁵, le recueil des résultats (Wilson-Grau et Britt, 2012⁶), et la cartographie des mécanismes, acteurs et facteurs qui font que les interventions marchent ou ne marchent pas. Ces méthodes ont été particulièrement utilisées pendant les visites dans les États membres et dans les pays APV et autres pays producteurs. Elles ont été non seulement utiles en permettant d'obtenir des points de vue différents, mais également pour une (re-)mobilisation des différents groupes d'acteurs, tel que requis par les TdR.

2.1.2 Processus

Au cours de la **Phase de démarrage (décembre 2014 - février 2015)**, les dix questions d'évaluation ont été formulées et un canevas pour y répondre a été développé, soulignant l'éventail des différentes méthodes nécessaires. Une première reconstruction de la Théorie d'intervention a été réalisée puis discutée avec plusieurs informateurs-clés. Les pays à étudier plus en détail (au moyen de visites ou téléconférences) ont été sélectionnés et un premier tour d'identification des parties prenantes a été effectué. Au titre de la préparation pour les phases d'étude documentaire et de

³ Le terme « évaluation réaliste » est tiré du travail de Pawson et Tilley: Pawson, R. and N. Tilley (2004) *Realist Evaluation*. Document financé par le British Cabinet Office. Pawson, R. and Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage. Voir également : Westhorp, G (2014) *Realist Impact Evaluation*. An introduction. Methods lab, ODI, Better Evaluation and Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade.

⁴ van Mierlo, B, B. Regeer, Mariette van Amstel, Marlen Arkesteijn, Volkert Beekman, Joske Bunders, Tjard de Cock Buning, Boelie Elzen, Anne-Charlotte Hoes and Cees Leeuwis (2010). *Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten (Monitoring réflexif en Action. Guide pour le suivi des projets d'innovation dans les systèmes)*. Boxpress, Oisterwijk, The Netherlands. Téléchargement gratuit de tinyurl.com/wurcispubs (en néerlandais et anglais).

⁵ Andrea A. Anderson (2005) *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development (L'Approche Bâtitteur de Communautés de la Théorie du Changement: un Guide pratique pour le Développement de la Théorie)*. Washington, D.C.: The Aspen Institute. Vogel, Isabel (2012): *Review of the use of 'Theory of Change' in international development Review Report (Examen de l'utilisation de la « Théorie du changement » dans le développement international, Rapport d'examen)*. DFID, UK.

⁶ Wilson-Grau, R. and Heather Britt (2012) *Outcome Harvesting*. Ford Foundation. MENA Office.

terrain, une base de données (la matrice d'évaluation) a été développée, dans laquelle les membres de l'Equipe ont compilé les informations distillées à partir de littérature et des visites de terrain pour les partager avec le reste de l'équipe. Un rapport de démarrage a été préparé et examiné par le Comité directeur.

Durant la **Phase d'étude documentaire (février - avril 2015)**, en parallèle à l'examen de la documentation FLEGT, des recherches et des études existantes, cinq enquêtes ont été développées et testées : l'Enquête EM et CE (basée sur la Revue de FLEGT de 2010), l'Enquête Pays partenaires APV (incluant les pays en cours de négociation ou de mise en œuvre d'un APV), une Enquête publique, et une Enquête Secteur privé spécifique, en reconnaissance de la nécessité de déployer un effort particulier pour toucher ce groupe d'acteurs. L'Enquête État membres a été lancée en avril 2015. Au titre de la préparation à la Phase de terrain, un manuel «Outils pour le terrain » a été élaboré, fournissant des instructions pour la préparation de l'historique, la sélection des parties prenantes, le développement des théories d'intervention, le recueil des résultats, et le développement des listes de thèmes pour des entretiens semi-structurés avec quatre principaux groupes d'intervenants. La méthodologie de l'Equipe d'évaluation a formé les autres membres de l'Equipe à l'utilisation des méthodes, pour assurer la cohérence de l'approche dans tous les pays visités.

Pendant la phase d'étude documentaire, l'Equipe a également entamé les préparatifs pour les visites de pays, en contactant les DUE dans les pays producteurs et les personnes responsables de la coordination des activités FLEGT dans les États membres. Avec l'aide d'informateurs-clés, l'analyse et l'identification des parties prenantes ont été réalisées pour chaque pays. Lorsque cela était possible, des séances d'information ont été organisées avec des membres pertinents du personnel d'EFI et de la CE sur les progrès en particulier des pays APV et FLEGT. L'Equipe a participé à la Semaine FLEGT, où elle a facilité un certain nombre de sessions contribuant à l'évaluation, et a visité EFI et la FAO, des institutions-clés dans la fourniture de services d'appui à FLEGT. Un Rapport d'étude documentaire a été rédigé et examiné par le Comité directeur.

Au cours de la **Phase de terrain (mai - août 2015)**, des visites de huit jours ont été réalisées dans cinq pays producteurs : Ghana, Cameroun et Indonésie (représentant les pays en cours de mise en œuvre d'un APV), et Côte-d'Ivoire et Vietnam (représentant les pays en cours de négociation d'un APV). Bien que non prévu à l'origine, un quatrième pays mettant en œuvre un APV, le Libéria, a également été étudié à un certain niveau de détail par le biais d'échanges de courriels et de téléconférences. Pour des raisons pratiques, la visite de terrain prévue au Guyana (le troisième pays négociant un APV) a été annulée, et à la place l'évaluation a été poursuivie à travers des échanges de courriels et des téléconférences avec les parties prenantes. L'Equipe a effectué des visites dans deux pays producteurs non-APV, la Colombie et la Bosnie-Herzégovine, et en Chine, un pays-clé consommateur et transformateur. Dans l'UE, des visites ont été effectuées en Finlande, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Roumanie et Royaume-Uni. En outre, des échanges de courriels et des téléconférences ont été organisés avec quatre pays producteurs : Brésil, Chili, Canada et Russie ; et quatre pays consommateurs non-UE : Inde, Australie, Japon et Etats-Unis. Ainsi, comme résumé dans le Tableau 1 ci-dessous, un total de 25 pays dans sept catégories ont fait l'objet d'une analyse détaillée. Au cours de la Phase de terrain, les Enquêtes APV et Secteurs public et privé ont également été lancées.

Tableau 1 : Pays sélectionnés pour une analyse détaillée, par catégorie de pays

Catégories de pays	Pays sélectionné(s)
Pays APV (mise en œuvre) (visites)	Cameroun, Ghana, Indonésie, et Liberia via téléconférence
Pays APV (négociation) (visites)	Côte d'Ivoire, Vietnam, et Guyana via téléconférence
Pays producteurs non-APV (visites)	Bosnie-Herzégovine, Colombie
Autres pays producteurs (téléconférences)	Brésil, Canada, Chili, et Russie
Autres pays consommateurs (téléconférences)	Australie, Inde, Japon et Etats-Unis

Pays transformateur et consommateur	Chine
États membres de l'UE	Finlande, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Roumanie et Royaume-Uni

Au cours de la **Phase de synthèse (août - octobre 2015)**, les cinq enquêtes et Aide-mémoires ont été analysés, et les résultats ont été combinés avec les premiers résultats présentés dans le rapport de la Phase d'étude documentaire. Cela a abouti à la formulation de réponses plus équilibrées et détaillées aux questions d'évaluation. Une réunion de deux jours de l'Equipe début septembre a permis de générer des conclusions principales et des recommandations provisoires. Les ébauches de conclusions et recommandations ont ensuite été présentées au Groupe Inter-Service sur les forêts de la Commission, et le Groupe d'experts FLEGT/RBUE afin de solliciter des commentaires en retour et pour permettre un plus ample ajustement des recommandations.

2.2 Sources d'information

L'Evaluation a fait usage de sources primaires et de sources secondaires.

2.2.1 Sources secondaires

2.2.1.1 Revue de littérature

Au fil des années, un volume énorme de littérature blanche et grise, revues et rapports de recherche a été publié sur le Plan d'action FLEGT ou sur des questions liées à FLEGT. Cette abondance d'information disponible a été systématiquement examinée par l'Equipe d'évaluation avant d'aller sur le terrain, et les premiers résultats ont été présentés dans le rapport d'étude documentaire. Pour une liste de la documentation examinée, voir Volume 2 - Annexe 6.

2.2.1.2 Examen et analyse de données commerciales

Les données commerciales ont été analysées pour a) comprendre les changements dans les flux commerciaux (en raison de facteurs externes et peut-être comme résultat de l'action FLEGT) (analyse du changement), et b) vérifier si le Plan d'action FLEGT (y compris le RBUE) pourrait être perçu comme ayant eu un quelconque impact sur le commerce de bois illégal vers l'UE et dans les pays APV et autres.

Pour les données sur le commerce du bois légal, on a utilisé des statistiques commerciales bilatérales officielles⁷. Pour les EM, cette source est Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>). Pour de nombreux pays producteurs et consommateurs, des statistiques commerciales bilatérales complètes sont disponibles (voir note de bas de page). Pour un pays ne publiant pas de statistiques commerciales bilatérales, on a utilisé des données publiées par les pays vers lesquels il exporte ou duquel il importe comme approximation, ou des données UN Comtrade (<http://comtrade.un.org>). Là où ils sont pertinents, les chiffres de l'OIBT sont utilisés.

⁷ Pour les EM de l'UE cette source est Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/mainxtnet.do>). Des statistiques sur le commerce bilatéral à jour et complètes sont disponibles directement pour le Brésil (<http://aliceweb.mdic.gov.br>), le Canada (<http://www5.statcan.gc.ca/cimt-cicm/home-accueil?lang=eng>), le Canada également (valeurs seules: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/tdo-dcd.nsf/eng/Home?OpenDocument#tag>), le Chili (<http://200.72.160.89/estacomex/asp/index.asp>), Hong Kong (<http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp230.jsp?productCode=B1020001>); le Japon (http://www.customs.go.jp/toukei/info/tsdl_e.htm), la Corée (<http://english.customs.go.kr/kcshome/trade/TradeCommodityList.do?layoutMenuNo=21032>), le Mexique (<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825169138>), la Nouvelle-Zélande ([http://www.stats.govt.nz/infoshare/\(X\(1\)S\(jrzb4zv3bm1xs03cd3v1blao\)\)/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.stats.govt.nz/infoshare/(X(1)S(jrzb4zv3bm1xs03cd3v1blao))/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)), la Norvège (<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?MainTable=VareLandMnd&SubjectCode=09&planguage=1&nvl=True&mt=1&nyTmpVar=true&checked=true>), le Pérou (<http://www.siicex.gob.pe/promperustat/>), Taiwan (avant 2012/ <http://www.customs.gov.tw/StatisticsWebEN/IESearch.aspx>), ou Taiwan 2013, la Thaïlande (<http://search.customs.go.th:8090/Customs-Eng/Statistic/Statistic.jsp?menuNme=Statistic>), et les USA (https://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp). D'autres sources incluent l'Inde (<http://commerce.nic.in/eidb/icomcntq.asp>), l'Indonésie, le Qatar, l'Arabie Saoudite, et (pour les produits à base de bois seulement) Canada (volume), Philippines, et Australie.

Enfin, les tableaux analysant le commerce illicite (au Chapitre 5.5) sont basés sur des données compilées pour Chatham House. Pour cette évaluation, la méthodologie et les pourcentages d'illégalité adoptés dans les évaluations de Chatham House (Lawson 2014e, Hoare 2014b) ont été étendus à d'autres pays (y compris tous les EM). La méthodologie est simple - 1) les statistiques du commerce bilatéral annuel d'un pays donné dans chaque grand groupe de produits à base de bois ont été extraites ou estimées à partir de sources officielles, 2) les estimations en volume équivalent bois rond ("EBR") de ces produits ont été dérivées de ces statistiques - en utilisant une norme nécessairement imprécise ou des facteurs supposés ; et 3) ces volumes EBR ont ensuite été multipliés par des estimations concernant le pourcentage de commerce bilatéral illégal dans chacun de ces groupes de produits. Ces pourcentages découlent d'opinions sur l'illégalité présente à chaque nœud dans des chaînes d'approvisionnement-types sur la base de l'examen de littérature et d'enquêtes sur les perceptions d'experts. Pour des informations plus détaillées sur cette méthodologie, voir l'Annexe 1 Données sur le commerce du bois.

2.2.2 Sources primaires

2.2.2.1 Enquêtes

Au total, cinq enquêtes ont été réalisées, quatre en ligne : les Enquêtes États membres de l'UE (gouvernements) et CE, étroitement liées, l'Enquête Pays APV (gouvernement) et une consultation publique ouverte (pour toutes les parties prenantes) ; plus une sur papier : l'Enquête Secteur privé.

En avril 2015, l'**Enquête États membres (EM)** en ligne (en anglais seulement) a été lancée sur le site d'enquêtes de l'UE (<https://ec.europa.eu/eusurvey/>) et les EM ont été invités à contribuer par des courriels adressés aux points focaux FLEGT. Pour l'**Enquête CE**, une version légèrement modifiée de l'Enquête EM a été développée et lancée à la fin de mai.

Ces enquêtes visaient à recueillir des informations sur trois sujets :

1. Contributions aux budgets, à la gestion et à la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT ;
2. Perceptions des réalisations du Plan d'action FLEGT ;
3. Attentes concernant l'action FLEGT à venir.

Comme demandé dans les TdR de l'Évaluation, l'enquête a été basée sur le questionnaire élaboré pour la Revue de progrès du Plan d'action FLEGT de l'UE de 2010, afin de permettre des comparaisons. Le questionnaire (incluant un fichier Excel pour collecter des informations sur les budgets) couvrait la période 2003-2014. Un total de 23 des 28 EM a répondu, et la CE a rempli le questionnaire. Treize EM et la CE ont renvoyé le fichier avec l'information budgétaire.

Des analyses ont été réalisées sur les budgets et en comparant nos résultats avec ceux de la Revue de progrès de 2010. Les résultats de l'enquête sont présentés tout au long du rapport, opportunément, et un rapport contenant tous les résultats peut être trouvé dans le Volume 2 - Annexe 4.

En mai 2015, la version anglaise de l'**Enquête Pays APV** a été lancée sur le site d'enquêtes de l'UE et, en juin, les versions française et espagnole suivirent. L'enquête a été conçue pour couvrir tous les pays APV et pour mieux comprendre :

1. Les budgets des gouvernements des pays APV pour des contributions à FLEGT et autres contributions en nature, et la nature de la participation des parties prenantes dans la mise en œuvre du Plan d'action, avec une attention particulière pour le processus APV et le développement du Système de Vérification de la Légimité du Bois (SVLB) ;
2. Les perceptions des gouvernements des pays APV des réalisations du Plan d'action FLEGT, avec une attention particulière pour le SVLB, et pour les acteurs et facteurs qui ont influencé les réalisations ;
3. Les attentes des gouvernements des pays APV concernant l'action FLEGT à venir.

Un total de 11 pays sur 15 a répondu à l'enquête : les six pays APV *en cours de mise en œuvre* ont tous retourné le questionnaire, soit en ligne soit en version Word. Cinq des neuf pays APV *en cours de négociation* ont également renvoyé le questionnaire. Les résultats de cette enquête sont

également utilisés tout au long du rapport, opportunément, et un rapport contenant tous les résultats peut être trouvé dans le Volume 2 - Annexe 4.

Une **Enquête publique** a été développée pour toucher les parties prenantes qui ne pourraient pas être atteintes au cours des visites de terrain et/ou téléconférences, telles que des personnels des ONG nationales, des universitaires ou des consultants. Cette enquête s'est concentrée sur les trois mêmes questions que l'Enquête EM (voir ci-dessus). Des versions ont été développées en anglais, français et espagnol, et ont toutes été postées sur le site Web de l'Évaluation (www.flegt-evaluation.org). Avec l'aide du European Forestry Institute, du Global Timber Forum et du World Resource Institute, l'existence de l'enquête a été communiquée à un large éventail de personnes, et toutes les versions sont restées accessibles en ligne pendant au moins 12 semaines (exigence de la CE). Au total, 88 personnes ont répondu au questionnaire. 60% des répondants étaient des membres d'ONG nationales et internationales. Pour une compilation des résultats, voir Volume 2 - Annexe 4.

Enfin, une courte **Enquête pour le Secteur privé** a été élaborée du fait de la relative difficulté rencontrée dans la recherche d'opinion des parties prenantes du secteur privé par d'autres moyens. L'enquête a été réalisée sur papier, et présentée et administrée aux participants au 'Global Timber Forum' (GTF) qui a eu lieu à Shanghai, Chine, en juin, au cours d'un temps alloué spécialement à l'Équipe d'évaluation à cet effet. En plus des trois thèmes abordés dans les autres enquêtes, l'enquête a également porté sur l'impact du RBUE sur le secteur privé et a sollicité les points de vue sur le processus APV et les Autorisations FLEGT. Un total de 14 acteurs du secteur privé a participé à la session du GTF (Shanghai, juin 2015) et rempli le questionnaire. Une compilation des résultats est fournie dans le Volume 2 - Annexe 4.

2.2.2.2 Entretiens semi-structurés

Des entretiens semi-structurés ont été le principal outil de collecte de données utilisé lors des visites de la phase de terrain. Des listes de thèmes, grossièrement structurés autour des dix questions d'évaluation, ont été développées pour les parties prenantes dans les pays APV/FLEGT, les EM, et les autres pays producteurs et pays consommateurs, y compris la Chine. Ils sont fournis dans le Volume 2 - Annexe 3 (voir «Outils pour le terrain»).

Au total, l'Équipe d'évaluation a consulté 815 personnes au moyen d'entretiens semi-structurés, soit individuels soit en groupes, en face-à-face ou par Skype/téléconférences. Sur les 815 personnes consultées, 120 étaient du personnel du gouvernement partenaire, 210 du personnel des ONG (nationales et internationales), et 182 du secteur privé. Pour l'ensemble des 25 visites de pays ou téléconférences, des Aide-mémoires ont été préparés dans lesquels les résultats des entretiens ont été analysés et présentés. L'Annexe 5 dans le Volume 2 présente les Aide-Mémoires Pays pour les EM, les pays APV et autres pays producteurs et consommateurs. Les résultats des Aide-mémoires et des entretiens sont utilisés tout au long du rapport.

Tableau 2 : Catégorisation des parties prenantes interrogées

Catégorie(s)	Nombre d'entretiens (personnes)	Pourcentage
Organisations du secteur privé	182	22.2%
Organisations internationales de la société civile, Instituts et Groupes de réflexion	134	16.5%
Institutions UE, y compris Délégations de l'UE et personnel financé par l'UE	122	14.9%
Institutions des pays non-européens	120	14.8%
ONG opérant au niveau national (dans les pays de l'UE ou non-UE)	76	9.4%
Institutions des États membres	65	8.0%
Fournisseurs de services et experts	59	7.3%
Institutions internationales et régionales	29	3.6%
Institutions d'autres pays européens	25	3.1%
Autres (p.ex. Services d'appui, Communication)	3	0.4%

2.2.2.3 Ateliers mono et multi-parties prenantes

Dans les pays visités, chaque fois que possible et pertinent, les équipes ont animé des réunions mono- et/ou multi-parties prenantes, soit lors de la réunion de lancement, pour faire un premier tour de recueil de résultats, ou à la fin d'une visite de pays, pour une réflexion commune sur les résultats de la mission. Grâce à ces réunions, l'Equipe a été en mesure d'accéder à de plus grands groupes de parties prenantes et d'obtenir des apports plus riches, qu'à travers des entretiens semi-structurés seulement. Des ateliers mono et/ou multi-parties prenantes ont également été organisés pendant la Semaine FLEGT (mars 2015) et durant le GTF (juin 2015).

Un certain nombre d'EM ont organisé leurs propres réunions multi-acteurs pour examiner FLEGT. Le Royaume-Uni a convoqué six réunions de parties prenantes pour recueillir des commentaires sur une série de questions. Des (un ou plusieurs) membres de l'Equipe d'évaluation ont assisté à toutes ces réunions. Les Pays-Bas, en partie en vue d'assurer la Présidence du Conseil européen dans la première moitié de 2016, a organisé une journée de consultation multi-acteurs en septembre 2015, à laquelle a participé un membre de l'équipe. La Suède a fait de même en juillet 2015.

Au total, plus de 30 ateliers ont été organisés. Les résultats de ceux-ci sont intégrés dans les différents Aide Mémoires de Pays (Volume 2 - Annexe 5).

2.2.2.4 Forum Web avec modérateur

Sur le site de l'Evaluation (www.flegt-evaluation.org), une page a été créée pour encourager des forums et inviter les idées et les contributions des parties prenantes sur les sept Volets d'action, mais cela n'a pas généré de contributions.

2.2.2.5 Contributions non sollicitées

L'Equipe d'évaluation a reçu - par courriel ou par le biais de contacts personnels - un total de 21 articles et documents provenant de huit ONG internationales, deux réseaux d'ONG de pays APV, et un cabinet de conseil, comme contributions non-sollicitées pour l'évaluation. Un aperçu de celles-ci est présenté dans le Volume 2 - Annexe 4.

2.3 Réflexions sur la méthodologie

2.3.1 Examen des méthodes utilisées

2.3.1.1 Forces et limites des méthodes

La combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives (à savoir enquêtes, analyses des échanges commerciaux, entretiens semi-structurés, ateliers multi-acteurs et examens de la littérature) a fourni une triangulation suffisante des informations pour que l'Equipe puisse être confiante dans ses constatations. Chaque fois que les résultats ont été ambigus, d'autres sources d'informations furent recherchées pour résoudre le problème et, si nécessaire, l'Equipe est retournée vers les informateurs-clés à la base de l'information pour vérification.

Aux yeux de l'Equipe, une force particulière de l'évaluation a été la représentation équilibrée des différents groupes de parties prenantes. Du fait que la coopération avec le secteur privé était initialement relativement limitée, des efforts particuliers ont été faits pour se rapprocher de ce groupe, permettant à l'Equipe d'évaluer et d'analyser les expériences et points de vue de ce groupe correctement. La méthode de recueil de résultats utilisée lors des visites sur le terrain a assuré qu'un espace ouvert soit fourni à toutes les parties prenantes pour partager les divers résultats attendus, imprévus et émergents.

Le manque de données fiables sur l'exploitation forestière et le commerce illégaux a constitué une contrainte évidente et fondamentale pour cette évaluation. Autant que possible, nous avons travaillé avec les données et les chiffres générés par Chatham House, qui est la seule institution à avoir fait des efforts sérieux en termes de recherche systématique sur l'ampleur et les tendances de l'exploitation forestière et du commerce illégaux. Depuis 2006, leurs chercheurs ont œuvré à surveiller l'illégalité dans le secteur forestier et à évaluer l'efficacité des réponses des gouvernements et du secteur privé pour traiter le problème.

Néanmoins, les chiffres de Chatham House sur l'exploitation forestière et le commerce illégaux et les extrapolations faites doivent être considérés comme indicatifs plutôt que précis. Par conséquent, les données de base fiables depuis le début du Plan d'action et les données périodiques d'impact manquent, ce qui rend difficile le fait de déterminer dans quelle mesure l'exploitation illégale et le commerce associé ont changé et dans quelle mesure le Plan d'action a contribué à un quelconque changement.

2.3.1.2 Enquêtes

Les enquêtes ont fourni une mine d'informations, à la fois qualitatives et quantitatives et, lorsque cela a été possible, ces informations ont été vérifiées soit au cours des visites de terrain soit en fonction des résultats issus de ces visites. Cependant, les enquêtes ont également présenté un certain nombre de défis :

1. **Taux de réponse** : tous les EM et pays APV n'ont pas retourné le questionnaire et/ou le fichier Excel contenant les informations budgétaires. Sur les 28 EM, 23 (82%) ont remis le questionnaire et 13 (46%) ont présenté la feuille Excel avec l'information budgétaire. Sur les 15 pays APV, 11 (73%) ont répondu (tous les APV en cours de mise en œuvre et quatre des neuf APV en cours de négociation). Toutefois, le taux de réponse a été jugé satisfaisant et les réponses ont fourni une précieuse contribution à l'évaluation.
2. **Incomplétude** : Les questionnaires remplis par les EM n'ont pas toujours été complets. Au moment de l'évaluation, plusieurs autres revues étaient en cours, comme l'Examen du RBUE, la Cour des comptes européenne (CCE) et l'évaluation thématique du soutien de l'UE à l'environnement et face au changement climatique dans les pays tiers (2007-2013) (DG ENV). Cela peut avoir causé de la confusion et une certaine lassitude vis-à-vis des enquêtes.
3. **Données financières imprécises** : Les données sur les budgets des EM et des pays APV n'étaient pas complètes. Les pays qui ont rempli la partie budget du questionnaire ont trouvé difficile - en dépit des instructions - de faire la distinction entre les *activités FLEGT directes et indirectes*⁸. Lorsque cela était possible, l'Equipe a triangulé les données sur les budgets avec les données présentées dans l'étude de la CCE et les données obtenues lors des visites de terrain. Néanmoins, les données financières présentées ici doivent être considérées comme indicatives plutôt que précises.
4. **Biais** : L'Enquête publique a reçu 88 réponses, mais 60% d'entre elles proviennent d'ONG (ONG internationales et nationales/locales). Cela implique la possibilité que les résultats globaux de cette enquête soient biaisés par cette prépondérance des ONG.

2.3.1.3 Visites de terrain

D'une manière générale, le guide «*Outils pour le terrain* » (Volume 2, Annexe 3) a fourni de bonnes instructions lors des visites de pays, permettant aux différentes équipes d'adopter une approche unifiée et systématique de la collecte de données, tout en leur permettant d'adapter les méthodes au contexte spécifique du pays. En raison de contraintes de temps à la fin des visites de pays, cependant, certaines équipes n'ont pas utilisé l'outil d'impact APV visant à synthétiser les résultats de l'APV dans le domaine du commerce et de la gouvernance. Cet outil étant une importante source pour répondre aux Questions d'évaluation 5 (Objectifs du Plan d'action FLEGT de l'UE) et 7 (Objectifs supérieurs), une étude distincte des aide-mémoires a été réalisée au cours de la Phase de synthèse, afin de compiler les résultats dans les différents domaines et atteindre ainsi une bonne compréhension du taux de réussite d'un APV particulier.

⁸ Pour éviter cette confusion, le questionnaire avait défini le programme, les projets, les actions et les interventions du Plan d'action FLEGT comme suit : sont considérés comme programmes, projets, actions et interventions du PA FLEGT les programmes, projets, actions et interventions si et quand ils sont conçus pour lutter contre l'exploitation illégale et soutenir le PA FLEGT avec une référence explicite au PA FLEGT dans son titre, ses objectifs ou son cadre logique.

2.3.2 Contrôle qualité, triangulation et mesures d'atténuation

Un certain nombre de mesures de contrôle interne et externe de la qualité ont été prises pour assurer une information de haute qualité et atténuer les biais.

2.3.2.1 *Contrôle qualité interne*

Généralités. En plus des méthodes de triangulation évoquées ci-dessus, l'Equipe a utilisé des mécanismes de pairs internes pour assurer la qualité des données. A chaque question d'évaluation et chaque pays cible a été affecté un membre de l'Equipe comme "chef de file", collaborant avec un ou plusieurs autres membres dans un rôle de « co-équipier », c.à.d. remettant en cause les hypothèses du chef de file, vérifiant les données et assurant les résultats qui en découlent logiquement.

Enquêtes. Une des mesures prises pour vérifier la consistance des données de l'enquête EM a été de comparer les résultats avec ceux de la Revue de progrès de 2010. Pour toutes les enquêtes, les données ont été vérifiées chaque fois que possible pendant les visites sur le terrain et comparées aux informations trouvées dans la littérature. Pour l'analyse des questions ouvertes de l'enquête, deux membres de l'Equipe ont analysé les données indépendamment l'un de l'autre puis comparé leurs résultats.

Visites de terrain (entretiens semi-structurés et ateliers). Pour les visites sur le terrain, la méthodologue de l'Equipe a préparé des 'Outils pour le terrain' et formé les membres de l'Equipe aux méthodes de collecte de données pour assurer que tous les membres de l'Equipe abordent les visites de terrain et la collecte de données de façon similaire. Sur le terrain, le mécanisme de pairs interne mentionné ci-dessus a été utilisé.

2.3.2.2 *Contrôle qualité externe*

Enquêtes. Avant qu'une enquête ne soit lancée, elle a été testée en interne et avec un acteur «externe» pertinent (par exemple avec le point focal de l'EM Pays-Bas et des collègues) et, si nécessaire, elle était révisée. Pour l'enquête EM, l'Equipe a contacté l'un des consultants impliqués dans la Revue de progrès de 2010, et a plus particulièrement sollicité ses enseignements et conseils sur la façon d'améliorer les approches.

Visites sur le terrain. A la fin de chaque visite de pays, l'Equipe a élaboré une première ébauche d'Aide-mémoire, qui a été partagée avec la Délégation de l'UE et les membres du personnel EFI concernés - ou dans le cas d'une visite à un État Membre avec la personne focale FLEGT pour vérifier les faits et les chiffres.

Rapport final. Les conclusions et recommandations générales issues de l'évaluation ont été largement discutées avec le Comité de pilotage de l'Evaluation, présentées au Groupe Inter-Service de la CE sur les Forêts et au Groupe d'Experts FLEGT RBUE des EM. Leurs commentaires ont été pris en considération lors de la révision de la première ébauche du Rapport.



Plantation d'hévéa, installée sur un territoire ancestral des pygmées Baguiely (Cameroun, mai 2015)
Crédit : Yann Petrucci

3 LE PLAN D'ACTION FLEGT DE L'UE

3.1 Genèse du Plan d'action

La 'Proposition' de Plan d'action FLEGT de l'UE a été officiellement communiquée par la CE au Conseil et au Parlement en mai 2003 et le Conseil des Ministres a publié sa 'Conclusion' en novembre de la même année. Cependant, la genèse du Plan d'action a consisté en deux années de travail intensif sur son contexte et sa conception, qui lui-même a reposé sur deux (ou plus) décennies précédentes d'expérience, d'actions et de développement en bilatéral et multilatéral dans le domaine de la foresterie internationale. La genèse et le contexte du Plan d'action, avec une attention particulière apportée aux caractéristiques et approches-clés, sont décrits ci-dessous.

FLEGT en tant qu'ensemble d'actions **bilatérales** menées dans le secteur forestier entre l'UE et les pays producteurs de bois est considéré par beaucoup comme ayant son point de départ dans l'échec du Sommet de la Terre de Rio en 1992 à délivrer une convention internationale (**multilatérale**) juridiquement contraignante sur les forêts - comparable à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Agenda 21, les Principes de Rio sur les forêts, le Groupe d'experts intergouvernemental des Nations Unies sur les forêts, qui sont des instruments multilatéraux non-contraignants, ont placé l'objectif de lutte contre la déforestation à un haut niveau de priorité sur l'agenda international.

FLEGT en tant que **mécanisme tiré par le marché/la demande** trouve des antécédents dans le manque de résultats tangibles d'années d'efforts de l'Aide Publique au Développement (APD) pour améliorer la gestion des forêts et la production d'autres matières premières du côté de l'offre. En réponse au vide créé, des certifications forestières et des normes pour le commerce équitable sont apparues, utilisant la sensibilisation des consommateurs pour créer une demande pour du bois et produits bois, du café et d'autres produits récoltés de manière durable. La première organisation pour la certification forestière, le « Forest Stewardship Council » (ci-après le «FSC»), a été créée en 1993 alors que l'organisation visant à appuyer des normes pour le commerce équitable, « FairTrade Labelling Organisations International », a été créée en 1997.

FLEGT en tant que **Plan d'action** coordonné pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts a été précédé du *Programme d'Action* de quatre ans *sur les Forêts* adopté au Sommet du G8⁹ de Birmingham en 1998. Le Programme d'Action du G8, qui visait à accélérer les mesures proposées par le Groupe d'experts intergouvernemental des Nations Unies sur les forêts en 1997, consistait en cinq thèmes d'une importance particulière: 1) le suivi et l'évaluation; 2) les programmes forestiers nationaux; 3) les aires protégées; 4) le secteur privé; et 5) l'exploitation illégale des forêts. L'objectif était alors de promouvoir la gestion durable des forêts (GDF) et d'aborder l'importante question de l'exploitation illégale au niveau international.

A l'initiative du G8, les Etats-Unis (US), le Royaume-Uni (RU) et la Banque mondiale (BM) ont financé un colloque régional sur le "Renforcement de la coopération sur l'application des réglementations forestières dans les pays du Bassin du Mékong" au Cambodge en 1999, ainsi que des rapports d'investigation fondamentale sur l'exploitation forestière illégale au Cambodge (Global Witness) et en Indonésie (EIA/Telapak), puis l'initiative régionale pionnière East Asia FLEG. Un autre antécédent notable a été le Mémoire d'entente (MdE) entre le RU et l'Indonésie en 2002 sur l'exploitation illégale des forêts et le commerce associé, le premier accord bilatéral visant à lutter contre l'exploitation illégale et le commerce associé, qui indiquait le niveau élevé de soutien politique dans les deux pays¹⁰.

FLEGT en tant qu'**initiative de gouvernance des forêts** découle du programme plus vaste de gouvernance générale qui émergeait dans l'aide au développement international au milieu et à la fin des années 1990. Le soutien à des projets cédait la place à des programmes et à de l'appui budgétaire sectoriels, visant tous l'amélioration de la gouvernance comme facteur de succès. Dans le secteur forestier, le soutien a été organisé autour des programmes forestiers nationaux, financés par

⁹ États-Unis, Canada, Japon, Russie, France, Allemagne, Italie et Royaume-Uni (l'UE a un statut spécial)

¹⁰ Il a été signé pour le RU par Hilary Benn, Secrétaire de développement, et Michael Meacher, Secrétaire à l'Environnement.

des groupes de donateurs. Ce programme de gouvernance comprenait également la décentralisation. Ces approches respectaient et promouvaient la souveraineté nationale et visaient à réformer le fonctionnement des institutions gouvernementales et à renforcer la capacité des fonctionnaires des gouvernements à exercer leurs fonctions.

FLEGT en tant qu'**initiative multipartite** a des antécédents dans les approches participatives du développement en général, et les Programmes forestiers nationaux en particulier, qui ont cherché à rassembler gouvernement, société civile et secteur privé dans le but de réaliser des réformes consensuelles. Le DFID en Indonésie a lancé un "Programme forestier multipartite" en 2000 même si, dans la première phase, le programme se focalisait sur un programme de réduction de la pauvreté basé sur la foresterie communautaire, plutôt que sur la gouvernance.

FLEGT, en tant qu'initiative collaborative entre **producteurs et consommateurs** de produits forestiers pour la lutte contre l'exploitation illégale, peut-être son aspect le plus innovant, est issu de la Conférence ministérielle de l'Asie de l'Est sur le FLEG tenue à Bali en septembre 2001. Là, "Gouvernance" rejoignait "Application de la Loi" et, à la suite du 9/11, les questions difficiles comme la corruption furent admises pour un débat ouvert. A Bali, les pays producteurs signèrent une déclaration régionale d'engagement politique et appelèrent à une action au plus haut niveau. Les pays consommateurs reconnurent leurs responsabilités vis-à-vis du problème et s'engagèrent à entreprendre leurs propres actions.

Les représentants de l'UE à la Conférence de Bali retournèrent à Bruxelles plein d'idées et, forts du mandat découlant de l'**engagement international** à contrôler l'exploitation illégale des forêts, commencèrent à concevoir un Plan d'action sur l'exploitation illégale. Le processus a été très participatif, incluant un atelier à Bruxelles en 2002 avec un groupe de parties prenantes internationales, parmi lesquels des représentants de potentiels pays partenaires. Une petite équipe appartenant à la Commission Européenne (CE) élaborait le Plan d'action, qui fut ensuite l'objet de consultations avec les parties prenantes au sein et en dehors de la CE. Des réunions internationales ultérieures, incluant la Conférence mondiale sur le développement durable et la 6^{ème} Conférence des Parties de la CBD, réitérèrent l'engagement à promouvoir l'application des lois forestières et à traiter le commerce du bois, mais ont échoué à adopter une formule cohérente pour ce faire.

Le "T" de Trade (Commerce) a été le dernier élément de FLEGT. Les **Accords commerciaux volontaires** fournirent le levier de l'accès au marché de l'UE pour encourager l'action des gouvernements partenaires face à l'illégalité et visèrent à limiter la «défaillance du marché» lequel pouvait rendre l'exploitation illégale rentable. La justification de l'utilisation d'accords commerciaux volontaires était qu'un accord *volontaire* ne peut être considéré comme discriminatoire par les règlements de l'OMC. Cet aspect de FLEGT représenta l'autre élément très novateur du Plan d'action, en plus de la collaboration entre producteurs et consommateurs.

Il est important de réaliser que la «genèse» du Plan d'action a en fait continué. Bien qu'appelé Plan d'action, FLEGT est en réalité **un cadre politique** à mettre en œuvre par la CE et les EM. Il est défini souplesment, se basant sur la pratique de «projets de processus» de développement qui fixent les grandes lignes et comptent ensuite sur les exécutants pour travailler de manière créative et expérimentale et pour l'adapter aux circonstances et parties prenantes locales. Ceci est discuté plus amplement dans le Chapitre 5.2 (conception).

3.2 Objectifs, stratégie et structure

En tant que cadre de politique, le PA FLEGT n'a pas un objectif unique, tout juste une série d'objectifs vaguement définis, pour les volets d'action et pour le Plan d'action en général, et ce qui s'appelle les «objectifs supérieurs».

L'**objectif général**, autour duquel le Plan d'action est organisé, tel qu'il est exprimé dans le Plan d'action lui-même, est assez général : *«soutenir les efforts à entreprendre pour s'attaquer au problème de l'exploitation clandestine des forêts et du commerce qui y est associé»* (CE, 2003, Proposition de Plan d'action pour l'UE). Le Plan d'action a été conçu pour être le début d'un

processus visant à réduire la consommation de bois récolté illégalement, dans l'UE comme **objectif spécifique**, et finalement dans les principaux marchés de consommation ailleurs dans le monde.

Un autre objectif spécifique est l'amélioration de la gouvernance forestière dans les pays producteurs (ainsi que la mise en place d'accords commerciaux). Ces objectifs ont été réaffirmés par le Conseil dans sa "Conclusion" (nov. 2003), par laquelle la proposition fut officiellement adoptée en tant que loi. Le Plan d'action y est salué comme : *'une première étape dans la lutte contre le problème urgent de l'exploitation clandestine des forêts et du commerce qui y est associé, menée en coopération et en coordination avec les pays consommateurs et les pays producteurs, le secteur privé et d'autres parties prenantes'* (para 4).

Les **objectifs supérieurs** du Plan d'Action sont mieux exprimés dans les 'Conclusions' du Conseil, qui a souligné la nécessité pour FLEGT d'être examiné : *'dans le cadre du développement durable, de la gestion durable des forêts et de la réduction de la pauvreté, ainsi que de l'équité sociale et de la souveraineté nationale'* (para 6). Les EM furent invités à fournir des financements et à intégrer les réformes de la gouvernance des forêts dans leurs programmes de coopération au développement.

Le Plan d'action définit un ensemble de mesures à travers lesquelles la CE propose d'atteindre les objectifs de FLEGT, se concentrant sur sept grands volets avec leur champ d'action respectif - ci-après dénommés **Volets d'Action** - comme suit:

1. **Soutien aux pays producteurs de bois**, incluant les actions visant (1) à promouvoir des solutions équitables et justes au problème de l'exploitation illégale, (2) des systèmes de vérification, (3) des mesures de transparence, (4) le renforcement des capacités et (5) des réformes des politiques ;
2. Activités pour promouvoir le **commerce du bois (légal)**, incluant les actions visant à (1) la mise en place du cadre multilatéral et de la coopération internationale, (2) développer un régime volontaire d'autorisation des exportations (par des accords bilatéraux ou régionaux de partenariat FLEGT entre l'UE et les pays exportateurs de bois) et (3) examiner et élaborer des options législatives supplémentaires.
3. Promotion de politiques de **marchés publics**, incluant les actions qui guident les pouvoirs adjudicateurs sur la façon de traiter la légalité dans les spécifications du bois dans les procédures de passation des marchés.
4. Soutien aux **initiatives du secteur privé**, incluant des mesures pour encourager les initiatives pour les bonnes pratiques dans le secteur forestier, y compris l'utilisation de codes de conduite volontaires par les entreprises privées pour s'approvisionner en bois légal.
5. Mesures de sauvegarde pour les **financements et investissements**, incluant des mesures pour encourager les banques et les institutions financières qui investissent dans le secteur forestier à améliorer les pratiques de diligence raisonnée dans leurs investissements.
6. Soutien au Plan d'action avec des **instruments législatifs existants**, incluant (1) la législation anti-blanchiment d'argent, (2) la Convention CITES et (3) d'autres instruments législatifs tels que la Convention anti-corruption de l'OCDE.
7. Soutien aux travaux entrepris pour s'attaquer au problème du **bois de la guerre**.

Les sept Volets du Plan d'action FLEGT reflètent une **stratégie** de développement d'accords commerciaux bilatéraux volontaires juridiquement contraignants, qui interdisent l'importation de bois illégal sur le marché de l'UE, soutenue par des actions de collaboration à la fois par les pays producteurs et par les pays consommateurs de l'UE. Les trois principaux piliers d'action incluent (1) le **soutien côté-offre** dans les pays producteurs pour réduire la fourniture de bois illégal (par des réformes en matière de gouvernance, et le développement d'un régime d'autorisations), (2) les **mesures côté-demande** dans les pays consommateurs pour réduire l'utilisation finale de bois illégal (par des politiques de marchés publics, des initiatives du secteur privé et des mesures de sauvegarde pour la finance et l'investissement), et (3) des **mesures commerciales (APV et législation**

supplémentaire) - soutenues par le **dialogue et la collaboration internationale** - pour relier les mesures prises à la fois côté-offre et côté-demande et les stimuler.

Différents rôles ont été prévus ; pour les gouvernements des pays, de mener l'action sur les réformes des politiques et juridiques, pour le secteur privé, d'initier des actions pour changer les pratiques, et pour les organisations de la société civile, dans la sensibilisation, le renforcement des capacités et le suivi.

L'Equipe d'évaluation a reconstruit une 'Théorie de l'Intervention FLEGT (2003)', dans la Figure 1 ci-dessous, qui représente l'analyse des évaluateurs sur la façon dont, en 2003, le Plan d'action et les Volets d'action (VA) sur les trois piliers principaux étaient censés contribuer à l'objectif principal de «réduire l'exploitation forestière illégale et le commerce associé». La logique de base de l'intervention peut se résumer comme suit : l'objectif général du Plan d'action est "la réduction de l'exploitation illégale des forêts et du commerce associé", et il est atteint par le biais de trois voies d'impact ou sous-objectifs : (1) "la mise en place d'instruments commerciaux visant à minimiser la disponibilité de produits à base de bois illégal sur le marché européen", (2) "les mesures prises côté-demande pour réduire la consommation de bois et produits à base de bois illégal dans l'UE", et (3) "une meilleure gouvernance forestière pour réduire l'offre de produits à base de bois illégal".

Cette théorie d'intervention est discutée plus en détail AU Chapitre 5.2 (Conception du PA FLEGT).

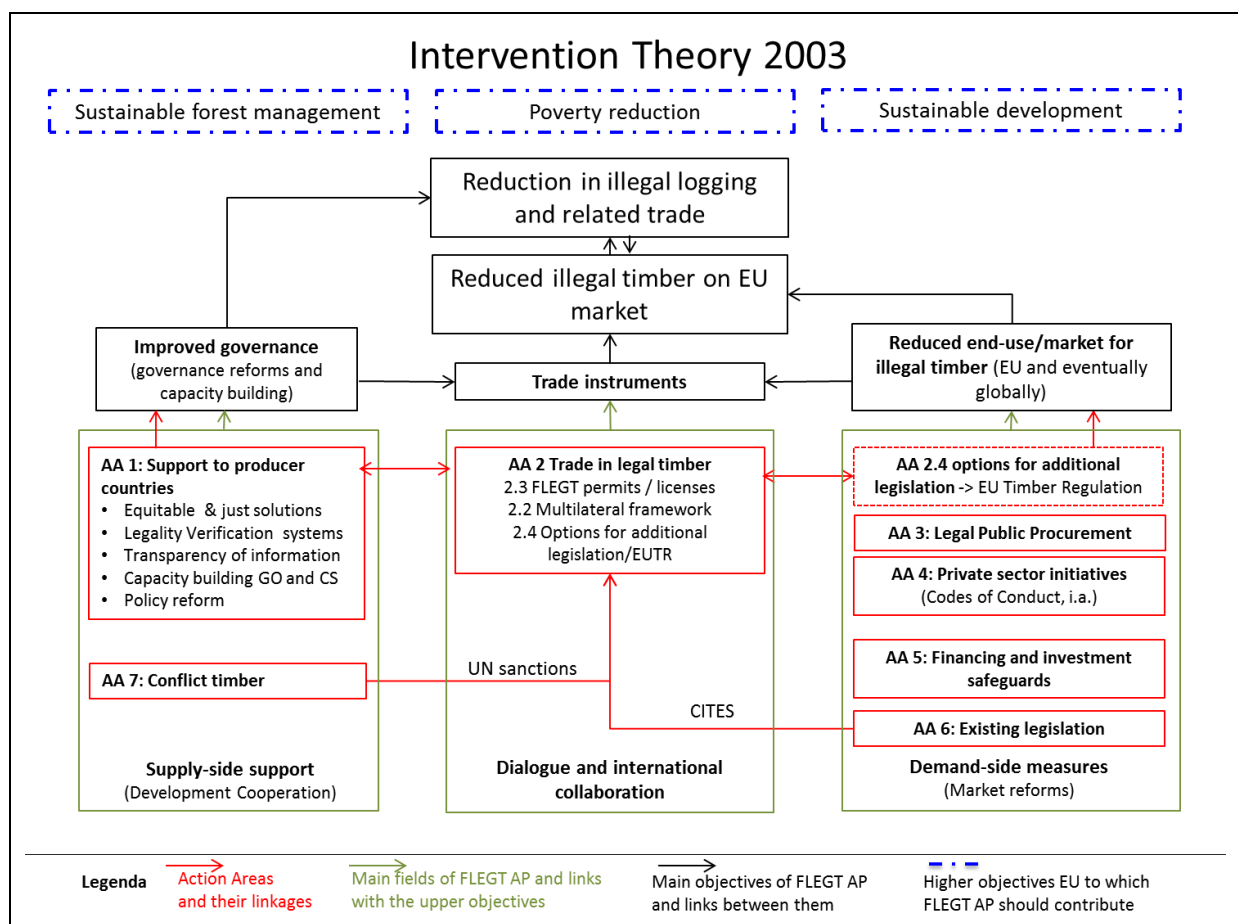


Figure 1: Théorie de l'intervention du Plan d'action FLEGT de l'UE 2003 - reconstruite

3.3 Architecture de mise en œuvre

Le Plan d'Action FLEGT est **mis en œuvre conjointement** par la Commission européenne (CE), les EM et les pays partenaires. La CE conduit la mise en œuvre et a un mandat politique émanant des EM pour négocier des accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays sélectionnés. Cette

responsabilité est assumée conjointement par la Direction générale du développement et de la coopération (DG DEVCO) et la DG de l'Environnement (DG ENV), et les Délégations de l'UE (DUE) dans les pays partenaires sont responsables de la gestion continue des APV conclus. D'autres DG sont impliquées plus marginalement, à la fois en termes de personnel et de budget, en fonction des besoins. Le Service extérieur pour l'action européenne ou SEAE (anciennement DG RELEX) appuie également la mise en œuvre de FLEGT, notamment à travers la participation à des dialogues de haut niveau avec d'autres pays qui importent ou fabriquent des produits à base de bois pertinents pour FLEGT, et coopère avec la CE sur FLEGT comme sur toute question liée à la politique étrangère de l'UE.

La responsabilité de la DG DEVCO est (i) de mener la négociation d'APV avec les pays situés en Afrique et dans une partie de l'Amérique latine, (ii) d'aider les DUE dans la mise en œuvre des APV en Afrique, (iii) de mobiliser et de gérer la coopération au développement en appui aux pays producteurs afin de minimiser la production et le commerce en produits à base de bois illégal, (iv) de contribuer à la coordination entre les EM et les principales parties prenantes en dirigeant le Groupe d'Experts FLEGT (anciennement Groupe de Travail Ad Hoc sur FLEGT), (v) de contribuer à l'élaboration des politiques et à la communication relatives au Plan d'action. La DG ENV a la responsabilité (i) de diriger la négociation des APV avec les pays d'Asie et d'une partie de l'Amérique latine, (ii) de veiller à la bonne application du Règlement de la CE 995/2010 (RBUE), (iii) de diriger le Comité FLEGT et RBUE, et (iv) de conduire les mesures pour le côté demande et le dialogue avec la Chine et d'autres marchés de consommation.

Un petit nombre de membres du personnel de la CE est engagé à plein temps sur le Plan d'action : actuellement, cinq personnes au sein de la DG DEVCO et quatre autres au sein de la DG ENV. Le siège se focalise principalement sur les négociations APV et, pour DEVCO, sur les programmes de coopération, tandis que les Délégations gèrent la mise en œuvre des APV avec le soutien et la direction du siège, et gèrent les programmes de coopération au niveau national.

La coordination de FLEGT au niveau de l'UE est complexe et nécessite une coordination à la fois au niveau du Plan d'action et au niveau des mesures individuelles telles que les APV et le RBUE. À cette fin, un **Groupe Interservices** avait été créé initialement au sein de la CE pour aider à développer le Plan d'action et coordonner les activités connexes avec les différents secteurs et parties prenantes. Bien que ce groupe ait depuis été dissous, le Groupe Interservices sur les forêts intègre régulièrement FLEGT à son programme. D'autres groupes, avec les EM, aident à coordonner l'action FLEGT : (1) le *Groupe de travail du Conseil sur les Forêts*, où FLEGT est régulièrement discuté ; (2) le *Comité FLEGT*, qui assiste la CE dans la mise en œuvre des réglementations FLEGT et RBUE ; et (3) le *Groupe d'Experts FLEGT/RBUE*, qui se concentre particulièrement sur les APV, le RBUE et les questions de coopération FLEGT.

Le **Comité FLEGT** traite de toutes les questions de "comitologie". Il rapporte à la CE et comprend des représentants des EM et des DG de la CE, en particulier ceux qui contribuent le plus au Plan d'action.

Le **Groupe d'Experts FLEGT** a été établi en conformité avec le Traité de Lisbonne, et traite des questions hors-comitologie - par opposition au Comité FLEGT qui traite de toutes les questions de comitologie. Il s'agit d'une fusion de l'ex-Réunion ad-hoc sur FLEGT - établie par le Groupe de travail du Conseil sur les forêts - et du Groupe d'application du RBUE. Un Groupe FLEGT et REDD distinct a travaillé au sein de la Réunion ad-hoc sur FLEGT, mais ce groupe a également fusionné avec le Groupe d'Experts FLEGT/RBUE. On rapporte que la structure originelle (le Groupe de Travail ad-hoc sur FLEGT) se réunissait fréquemment initialement, jusqu'à huit fois en 2005, pour préparer et coordonner les travaux sur le Plan d'action. Plus tard elle s'est réunie en moyenne deux fois par an, et encore moins depuis que le Groupe d'experts FLEGT a été établi comme une nouvelle structure.

D'autres instances contribuant à la coordination des actions dans le cadre du Plan d'action comprennent la Semaine FLEGT, un rassemblement annuel des acteurs FLEGT mondiaux tenu à Bruxelles, et le Groupe européen de conseillers sur la foresterie tropicale. En plus de contribuer à des interventions menées par la CE et de remplir leur obligation de mettre en œuvre le RBUE, les **EM** peuvent également soutenir, et soutiennent de fait les aspects du PA FLEGT liés à la coopération au

développement. Le rapportage entre les EM et la CE est formalisé, par exemple à travers le Comité FLEGT.

Les principaux mécanismes de coordination de l'UE pour FLEGT sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Structures de coordination jusqu'en 2014	Structures de coordination depuis 2015
Groupe de Travail du Conseil sur les Forêts (WPF) ; FLEGT est régulièrement à l'ordre du jour des réunions (p.ex. pour l'Evaluation du Plan d'action FLEGT)	Groupe de Travail du Conseil sur les Forêts
Comité FLEGT (établi en vertu de la réglementation FLEGT): assiste la CE pour la mise en œuvre de la réglementation FLEGT et du RBUE	Comité FLEGT: se focalise sur les questions de comitologie
Groupe d'application RBUE: Groupe d'experts sur l'application du RBUE	Groupe d'Experts FLEGT/RBUE: traite de toutes les questions hors-comitologie, en conformité avec le Traité de Lisbonne (qui a introduit de nouvelles règles de Comitologie et l'utilisation de groupes d'experts) tels que les politiques et l'application des lois
Réunion Ad-hoc FLEGT (établi par le WPF): fortement focalisé sur les APV et la coopération au développement	
Groupe FLEGT et REDD: Sous-groupe de la Réunion Ad-hoc FLEGT traitant des synergies FLEGT - REDD	
Autres instances contribuant à la coordination et offrant de l'espace pour des discussions plus informelles: Groupe européen de conseillers sur la foresterie tropicale, et Semaine FLEGT, entre autres	Inchangé

3.4 Historique de mise en œuvre

La mise en œuvre du PA FLEGT a commencé en 2003/2004. Une quantité considérable de travail a été investie dans le développement de deux actes législatifs importants à savoir (1) le **Règlement FLEGT** (Règlement du Conseil (CE) n° 2173/2005) - qui établit un système d'autorisation FLEGT dans les pays producteurs pour les importations de bois dans l'UE et incite la Commission à négocier des APV avec les pays producteurs ; et (2) le **Règlement sur le bois de l'UE** (Règlement n° 995/2010) - qui (a) interdit le placement de bois illégal sur le marché de l'UE et (b) fixe les obligations (diligence raisonnée) des opérateurs qui mettent du bois et des produits bois sur le marché. Ces règlements ont été adoptés respectivement en 2005 et 2010 et font partie intégrante du Plan d'action. En 2013, le RBUE est entré en vigueur.

Depuis 2005, un processus de mise en place d'**Accords de Partenariat Volontaires** (APV) a été lancé et les premiers pas vers le régime d'autorisation des importations ont été faits. Des consultations auprès des principaux pays producteurs de bois (Ghana, Cameroun, RDC, COMIFAC, Malaisie, Indonésie et Vietnam ; voir EuropeAid/ENV/2006-124886/TPS) avaient déjà commencé en 2004, et celles-ci avaient identifié les besoins de lignes directrices pour les négociations, et d'une assistance technique pour la mise en œuvre du régime d'autorisation FLEGT.

Dans ce contexte, deux programmes consacrés à soutenir la mise en œuvre du Plan d'action méritent d'être mentionnés. Grâce au financement de la CE et de certains EM, deux entités complémentaires ont été créées, externes à la CE et aux institutions des EM, à savoir la Facilité FLEGT de l'UE au sein de l'Institut forestier européen (EFI) et le Programme UE-FAO FLEGT. Ceux-ci ne disposent pas d'un mandat spécifique et ne font pas partie de l'architecture formelle de mise en œuvre, mais ils représentent deux programmes de soutien importants, en complémentarité avec les autres projets

liés à FLEGT financés par l'UE. La Facilité FLEGT de l'UE fournit une expertise spécialisée et un appui en termes de communication, en premier lieu pour la composante **APV** du Plan d'action. Le Programme UE-FAO FLEGT fournit une assistance technique et financière à tous pays partenaires (qu'ils soient ou non engagés ou intéressés par les APV) sous la forme d'une aide directe et de petites subventions pour des projets liés à FLEGT.

En 2009, le premier **APV** a été signé avec le Ghana et, au cours des deux années suivantes, quatre autres ont suivi : le Cameroun et la République du Congo en 2010, et le Libéria et la République centrafricaine en 2011. Le rythme de signature des APV a ensuite ralenti, l'Indonésie signant en 2013. A cette date, neuf autres pays avaient entamé des négociations APV : Malaisie (2006) ; Gabon, RDC, et Vietnam (2010) ; Guyana et Honduras (2012) ; et Côte d'Ivoire, Laos et Thaïlande (2013) (EFI, 2014). Depuis 2014, aucun nouveau pays n'a été admis à entrer en phase de négociation d'un APV, ceci afin de concentrer les efforts sur les défis considérables ayant émergé avec la mise en œuvre des six APV signés, et pour avoir les APV signés avec les neuf autres pays (CE, 2014).

La figure suivante résume les faits marquants de la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT.

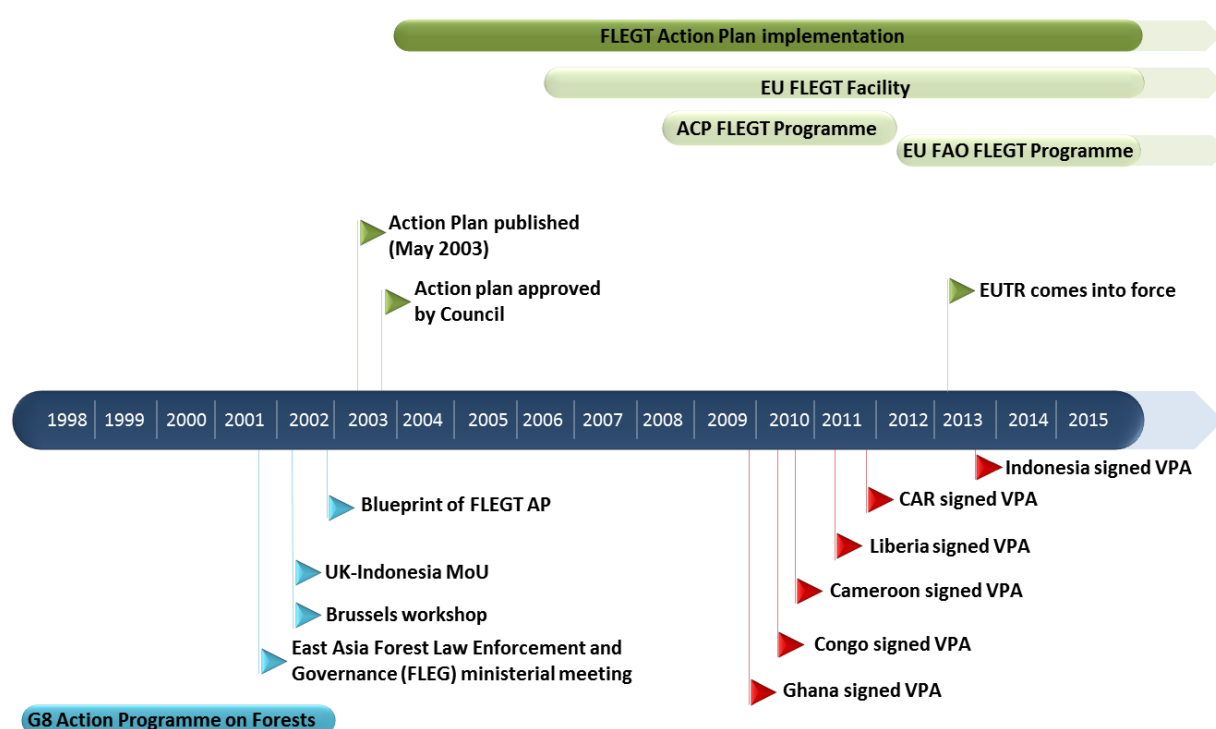


Figure 2: Un historique de la mise en œuvre globale de FLEGT -
Source: compilée par l'Equipe d'évaluation, à partir de diverses sources



Grumes sur le chemin de Kumasi (Ghana, mai 2015)
Crédit : Ernst Paul Zambon

4 ETAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE

Ce chapitre examine les progrès et les réalisations accomplis dans les sept Volets d'action (VA-1 à VA-7) du PA FLEGT par rapport aux attentes initiales telles que reflétées dans le Plan d'action lui-même. Cela implique que la présente Evaluation prenne le Plan d'action à la lettre - alors qu'il s'agit en fait davantage d'un processus dont le développement est organique. Néanmoins, les développements imprévus sont également décrits, et l'une des questions d'évaluation (QE6) examine explicitement les résultats dits émergents.

Les constatations de ce chapitre fournissent des données probantes pour certaines des réponses aux questions d'évaluation présentées dans le Chapitre 5, en particulier pour la Question d'Evaluation 3, concernant l'efficacité du Plan d'Action.

Pour de plus de détails, constatations, et éléments de preuve concernant les pays APV et autres pays producteurs, référence est faite au Rapport spécial sur les APV (Annexe 7, Volume 2).

4.1 Soutien aux pays producteurs de bois

Tout d'abord, il convient de noter que certaines des questions soulevées dans cette section pourraient aussi bien être soulevées au Chapitre 4.2, car elles touchent à la fois à la conception des APV (VA-2) et au soutien de l'UE (VA-1), ces deux Volets d'action se chevauchant.

Partant du principe que la récolte illégale du bois a lieu principalement dans les pays en développement, le PA FLEGT avait mis un accent fort sur le soutien octroyé à ces pays en utilisant des mécanismes de coopération au développement. Cet appui a été fourni par la CE ainsi que par des EM à titre individuel, à travers une série de programmes, notamment l'ENRTP, la Facilité FLEGT de l'UE, le Programme UE-FAO FLEGT, le '*Forest Governance and Trade Programme*' [programme gouvernance forestière et commerce] financé par le RU (maintenant FGMC), le Programme Gouvernance allemand ainsi que d'autres programmes bilatéraux de la GIZ dans des pays en cours de négociation et de mise en œuvre d'APV, et encore d'autres programmes soutenu par des EM.

Les résultats de l'Enquête EM indiquent que 8 des 23 pays ayant répondu sont actifs dans le Volet d'action 1, à savoir Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, France, Finlande, Belgique, Danemark et Slovénie ; voir Figure 3. Depuis la revue à mi-parcours (Hudson et Paul, 2010), le degré d'implication des EM dans ce domaine n'a pas évolué. Le RU et l'Allemagne sont les deux principaux contributeurs pour les pays APV et non-APV (voir Chapitre 5.8 sur le rapport coût-efficacité). Il y a clairement de la place parmi les États Membres pour un soutien plus large aux pays producteurs (en développement), plus particulièrement venant d'EM qui importent du bois (tropical).

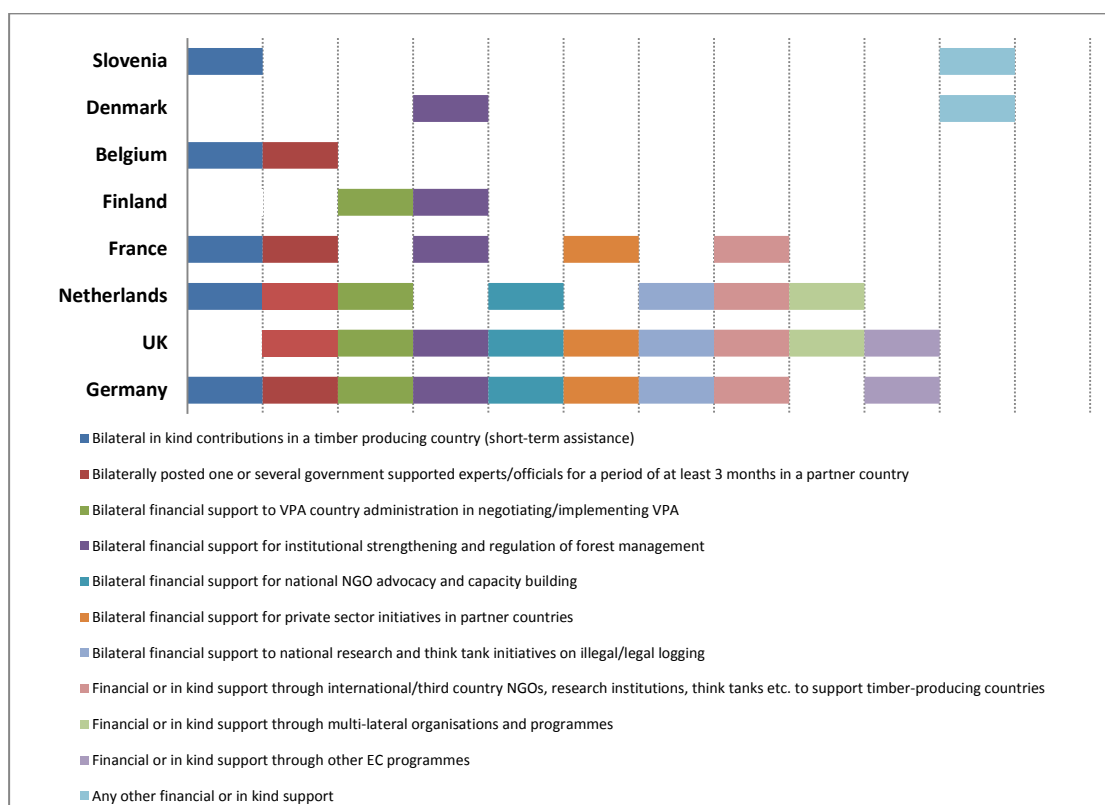


Figure 3 : Soutien des EM aux pays producteurs

Le soutien aux pays producteurs comprend l'assistance à la préparation, à la négociation et à la mise en œuvre des APV, à des questions FLEGT plus générales, et, dans une moindre mesure, aux efforts d'autres pays non-APV pour lutter contre l'abattage illégal et améliorer la gouvernance forestière. Cela a inclus un soutien aux différentes parties prenantes et sur différents thèmes (p.ex. aide au secteur privé, surveillance par les ONG, assistance technique aux gouvernements) mais la répartition du soutien selon ces lignes n'a pas pu être facilement déterminée ; la Revue FLEGT à mi-parcours a été confrontée au même défi.

Les informations de la Commission sur les projets liés à FLEGT dans les pays producteurs de bois identifient différentes catégories d'action liée à FLEGT : appui aux administrations des pays à la négociation/mise en œuvre des APV, renforcement institutionnel et réglementation de la gestion forestière, plaidoyer et renforcement des capacités des ONG, initiatives du secteur privé, recherche / cercle de réflexion, observation indépendante, suivi des flux commerciaux, soutien au développement forestier et aux systèmes de gouvernance en appui sur les communautés, et surveillance forestière. Les trois principales catégories de soutien sont les suivantes : 1) renforcement institutionnel et réglementation de la gestion forestière (34%), 2) soutien au développement forestier et aux systèmes de gouvernance en appui sur les communautés (25%) et 3) appui aux administrations des pays à la négociation/mise en œuvre des APV (20%). Le soutien aux administrations dans les pays APV inclut un large éventail d'activités telles que consultations et dialogue multi-acteurs, réformes de la réglementation, mise en œuvre d'exigences de transparence, développement de systèmes de traçabilité etc. Il existe un chevauchement important entre les différentes catégories, et une décomposition plus détaillée du soutien ne peut être faite facilement ; la Revue FLEGT à mi-parcours a rencontré la même difficulté.

Entre 2005 et 2014, environ 650M€ ont été dépensés dans ce Volet d'action par l'UE et les EM. Sur la base d'une revue de projets d'au moins 5M€, il est estimé qu'un tiers de cette somme a été consacré à l'Afrique, et un sixième à l'Asie (voir Figure 4). Les pays auxquels ont été attribués la plupart des financements sont le Cameroun, le Ghana, le Honduras et l'Indonésie, suivis par le Brésil. Selon les informations fournies par la CE, 99% de l'aide au Brésil a été apportée par l'UE pour soutenir la gestion des ressources en Amazonie, mais pas dans le cadre du Plan d'action lui-même.

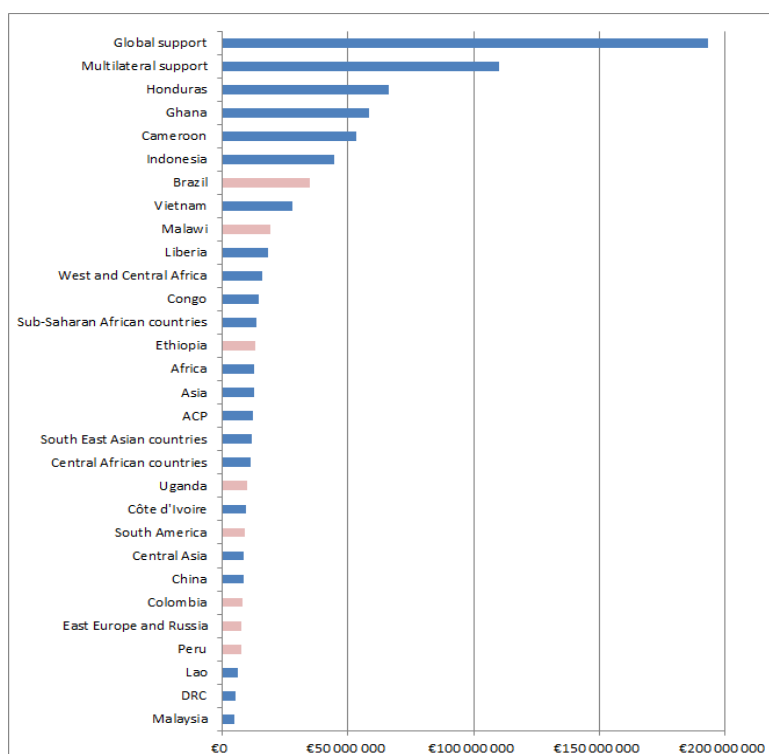


Figure 4: Montants indicatifs alloués par l'UE et les EM au Volet d'Action 1 par pays, 2003-2014 –
Source : Analyse des enquêtes. Note: soutiens au-dessus de 5 M€ seuls retenus. En rouge: pays/régions non-APV

Tandis que le soutien a principalement ciblé les pays APV - et que le soutien supplémentaire fourni à travers la Facilité FLEGT de l'UE est également destiné aux mêmes pays - plusieurs pays ont reçu un soutien sans être engagé dans un processus APV (Brésil, Malawi, Ethiopie et Ouganda)¹¹. Certains pays engagés dans un APV ont reçu peu de soutien direct, comme la République centrafricaine – en partie du fait de la situation politique dans le pays - ou le Guyana, dont l'implication dans le processus VPA est plus récente que beaucoup d'autres pays. Une différence significative dans le montant de l'aide reçue est perçue comme injuste, par certains pays, et peut nécessiter une communication plus claire (cf. Aide-mémoire Côte d'Ivoire).

Le Programme UE-FAO FLEGT a progressivement élargi la gamme des pays qu'il soutient. Il montre que, au fil des ans, le soutien aux pays producteurs et la poursuite d'objectifs FLEGT ont été étendus à des pays qui ont un commerce du bois avec l'UE limité, comme le Mozambique.

Pour des pays comme la Russie et la Chine, qui ne sont pas éligibles aux fonds de la Coopération au développement, une coopération bilatérale opère par le biais d'autres instruments en appui à FLEGT, tels que le Programme ENPI FLEG pour la Russie et le Mécanisme de Coordination Bilatérale (MCB) Chine-UE sur FLEG.

Leçon apprise : FLEGT est devenu un canal important pour l'aide au développement dans le secteur forestier. Le soutien aux pays producteurs a été orienté principalement vers les pays APV, dont certains ont reçu des quantités importantes de financement FLEGT. Mais le soutien FLEGT aux processus de pays non-APV est de plus en plus considéré comme étant tout aussi pertinent pour l'amélioration de la gouvernance des forêts à l'échelle mondiale, et des fonds non-FLEGT sont également utilisés dans le monde en appui à des processus FLEGT.

La Figure 5, ci-dessous, présente un cadre général pour l'analyse du soutien aux pays producteurs, au niveau mondial et plus particulièrement pour les APV.

¹¹ Cette information a été fournie par DEVCO en juillet 2015 à la demande de l'Equipe d'évaluation du Plan d'Action FLEGT. Cette information ne fait pas la distinction entre le soutien FLEGT et tout soutien au secteur forestier.

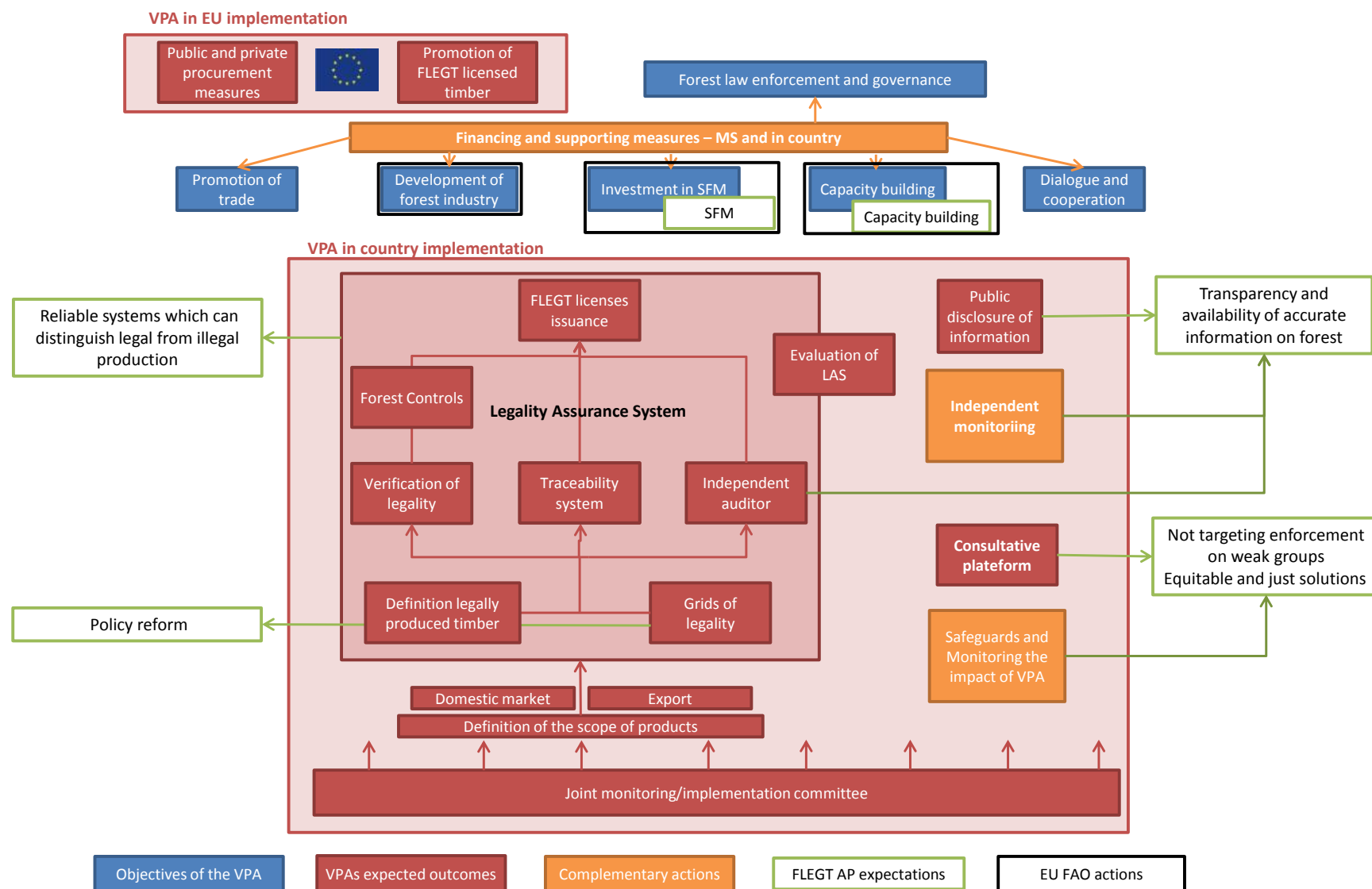


Figure 5 : Cadre analytique de FLEGT dans un pays APV

Le cadre comprend les éléments suivants:

- Les attentes du Plan d'action (boîtes vertes) sont les "vertèbres" qui relient le soutien général au pays producteur à la mise en œuvre de l'APV ;
- Les objectifs de l'APV sont en bleu ;
- Les activités et les résultats sont en rouge ; ils constituent les blocs constructifs de tous les APV et visent à répondre aux objectifs APV. Ils comprennent l'engagement de la CE sur les mesures relatives aux marchés publics et la promotion de bois sous autorisation FLEGT ;
- Certaines activités complémentaires sont en couleur orange ; elles ne sont pas nécessairement inscrites dans les APV, mais certains pays ont décidé de les entreprendre comme des mesures supplémentaires pour la transparence et une meilleure gouvernance ;
- Le soutien de la Facilité FLEGT de l'UE est concentré principalement sur le soutien apporté dans le pays APV même (cases rouges)
- Les volets de soutien financés par l'UE à travers le Programme UE-FAO FLEGT sont surlignés (lignes noires).

Le Plan d'action identifie (a) *des Solutions justes et équitables*, (b) *des Systèmes de vérification*, (c) *la Transparence*, (d) *le Renforcement des capacités* et (e) *la Réforme des politiques* comme les principaux domaines dans lesquels les pays producteurs auraient besoin de soutien. La section suivante présente les résultats d'un tel soutien, pour chacun de ces éléments.

4.1.1 Solutions justes et équitables

Sous ce titre, le Plan d'Action mentionne trois objectifs principaux:

1. Veiller à ce que les actions visant à lutter contre l'abattage illégal, notamment le renforcement de l'application de la loi, ne ciblent pas les groupes les plus faibles

Overdevest et Zeitlin (2015, p 164) soulignent le rôle important que les ONG transnationales comme FERN et d'autres, avec le soutien financier de l'UE, ont joué *"non seulement en mobilisant la pression pour une action unilatérale de l'UE pour lutter contre l'exploitation illégale, mais aussi en veillant à ce que les mesures proposées ne cherchent pas simplement à faire respecter les lois forestières existantes dans les pays en développement, sans engager les communautés autochtones et les organisations de la société civile dans un processus participatif inclusif d'examen et de réforme du cadre juridique pour corriger les injustices historiques. Des ONG transnationales ont joué un rôle non moins crucial dans le développement des APV FLEGT, en favorisant la participation des plateformes de la société civile nationale dans leur négociation, et le suivi de la participation des parties prenantes dans leur mise en œuvre, ainsi qu'en utilisant leurs liens avec des partenaires locaux pour attirer l'attention de la Commission et des autorités nationales compétentes sur les violations des APV et du RBUE."*

Une première observation est que le renforcement de l'application de la loi n'a pas été effectif dans la plupart des pays étudiés. Pourtant, alors que les acteurs de la société civile ont, de manière générale, été bien engagés dans les processus d'examen du cadre juridique, la révision des lois et du cadre réglementaire n'a (encore) pas abouti, dans la plupart des cas, à des solutions justes et équitables pour les groupes de parties prenantes les plus vulnérables. Ceci est dû en partie au manque d'application des lois et des règlements réformés (Aide-mémoire Cameroun).

En outre, au cours des phases de négociation et de mise en œuvre, alors que les marchés domestiques étaient incorporés dans la plupart des APV (sauf pour la RCA), il est devenu de plus en plus évident que les producteurs et les commerçants locaux sont directement affectés par le développement de nouveaux cadres juridiques de lutte contre l'exploitation illégale. Il est apparu que la formalisation d'un secteur qui a fonctionné de manière informelle depuis des décennies, sans affecter les moyens de subsistance de dizaines de milliers de personnes (145'000 au Cameroun,

650'000 au Ghana, au moins 5'000 au Libéria) (CIFOR, 2012) serait un formidable défi et un processus à long terme nécessitant une approche prudente.

Au *Ghana*, selon nos informations, l'interdiction du sciage à la tronçonneuse a été mieux appliquée grâce à l'APV. Mais, alors qu'un nombre considérable de producteurs était affecté par cette mesure, peu d'efforts ont été accordés pour les soutenir et trouver des moyens de subsistance alternatifs. Il est à craindre que la perte de moyens de subsistance pour les exploitants illégaux, et leur accès limité aux ressources et moyens financiers nécessaires pour investir dans des moyens de subsistance alternatifs puissent forcer ces gens à continuer - ou à recommencer à - se livrer à des pratiques illégales. De nombreuses entreprises petites et familiales impliquées dans le secteur forestier risquent de cesser leur activité à moins qu'elles ne soient soutenues dans leur respect des obligations légales (Aide Mémoire Ghana).

Au *Libéria*, d'un autre côté, un règlement élaboré en 2010 a permis la formalisation d'activités [précédemment] informelles telles que le sciage à la tronçonneuse et le pays l'a inclus dans sa définition de la légalité. Ce cadre juridique adapté à la connaissance et à la compréhension des producteurs locaux devrait favoriser leur intégration dans un secteur forestier formel et réduire le risque de le voir se livrer à des pratiques illégales. Cependant, ceci ne semble être possible que si les ressources forestières disponibles sont suffisantes pour l'attribution de nouveaux permis, ce qui ne semble pas être le cas au Ghana ou en Côte d'Ivoire.

Au *Vietnam*, une évaluation récente de l'impact des moyens de subsistance financée par la CE (ENRTP) et réalisée par le Réseau des Organisations Non Gouvernementales Vietnamiennes (VNGO) sur FLEGT a analysé les effets probables de l'APV sur les parties prenantes vulnérables (Aide Mémoire Vietnam). De nombreux ménages et petites entreprises ont des chances de pouvoir se conformer à la nécessité d'obtenir la documentation légale requise (certificats de droit d'usage de la terre ou de la forêt, licences commerciales, et quitus fiscal) ; cependant, la majorité ne serait pas en mesure de répondre à certaines autres obligations légales, comme les factures commerciales, les listes de colisage du bois, ou les normes de sécurité du travail et d'hygiène. En conséquence, les ménages qui travaillent et transforment le bois risquent de perdre leur emploi, en particulier les femmes. Pour les petits producteurs et transformateurs de bois, le coût de la conformité pourrait réduire significativement leurs revenus et rendre leur existence plus précaire.

Plusieurs initiatives récentes ont attiré une attention croissante sur les impacts des APV sur les communautés dépendantes des forêts : en 2010, le Libéria a commencé à réviser le cadre juridique afin d'y inclure les scieurs de long et le sciage ; en 2011, le CIFOR a débuté son analyse du marché domestique dans les pays du Bassin du Congo ; en 2013, une évaluation de l'impact des moyens de subsistance a eu lieu au Vietnam ; en 2014, la révision de la loi forestière congolaise a été menée. Cependant cela n'a pas encore abouti à une atténuation systématique des impacts négatifs des APV.

La Facilité FLEGT de l'UE est en train de développer une Analyse d'évaluation d'impact au Cameroun, laquelle devrait contribuer à comprendre dans quelle mesure l'APV modifie les conditions de vie des acteurs locaux, et fournir des outils pour atténuer les impacts (Aide-Mémoire Cameroun).

Leçon apprise : Afin de parvenir à des solutions justes et équitables au problème de la production et du commerce de bois illégal, il est nécessaire de se concentrer sur tous les acteurs locaux qui gèrent les ressources en bois. Dans de nombreux pays, les volumes de bois exportés sont plus faibles que ceux fournis par les PME aux marchés domestiques ; pourtant, jusqu'à il y a peu, ce secteur n'a reçu que peu d'attention ou d'assistance. L'aide devrait donc être redirigée vers ces marchés domestiques, où le plus d'exploitation illégale a lieu et où les principaux défis en matière de sensibilisation, de connaissance et de capacité technique, d'élaboration de nouveaux règlements, ou d'amélioration des moyens de subsistance des communautés se situent.

2. Participation de la société civile dans la gestion et la protection des forêts

Les OSC dans la plupart des pays APV ont activement participé aux négociations aux côtés des gouvernements et du secteur privé. Les résultats de toutes les enquêtes sont clairs : tous les répondants (de l'enquête publique, administrations des pays APV et États membres confondus) mentionnent **l'amélioration de la participation des parties prenantes** comme la principale réalisation du Plan d'action, voir Figure 6 ci-dessous.

La participation des parties prenantes est généralement considérée comme un grand succès de l'appui FLEGT, car elle a profondément modifié les relations entre les différents acteurs du secteur forestier ; une relation qui, historiquement, existait à peine dans la plupart des pays partenaires et était habituellement dirigée et contrôlée par le gouvernement. Parmi les impacts positifs cités figurent un 'décloisonnement' au sein et en dehors de l'administration, une implication de toutes les parties prenantes, y compris des représentants des communautés, la poursuite d'un objectif commun, une meilleure collaboration et une meilleure cohésion des politiques. Dans plusieurs pays producteurs qui ne sont pas engagés dans un APV (Aide-mémoires Russie, Bosnie), la participation des parties prenantes est considérée beaucoup plus faible que dans les pays APV bien que dans certains cas, comme la Colombie, le soutien FLEGT ait donné une impulsion importante à l'engagement des parties prenantes dans le secteur forestier.

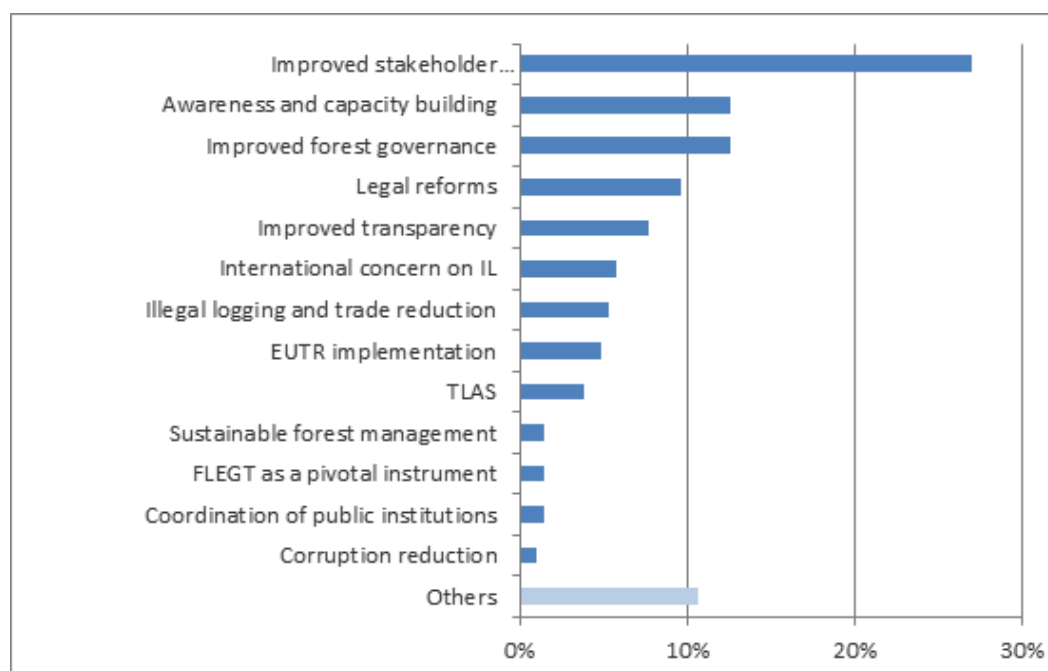


Figure 6: Enquête publique - Principales réalisations du Plan d'action FLEGT (85 répondants)

Le soutien à la Facilitation FLEGT a joué un rôle majeur pour assurer que toutes les parties prenantes soient engagées à œuvrer ensemble pour une meilleure gouvernance du secteur forestier. Il avait pour objectif principal de faciliter la participation des acteurs non-gouvernementaux dans le dialogue et dans les consultations relatives à la négociation et à la mise en œuvre de l'APV, en particulier des groupes de la société civile locale, des représentants des plateformes communautaires et - dans une moindre mesure - du secteur privé. Néanmoins, la nomination des Facilitateurs FLEGT s'est avérée être un moyen efficace pour mobiliser l'ensemble des parties prenantes, à la fois pendant la négociation et pendant la phase de mise en œuvre, et pour aider à maintenir l'élan qui parfois risque d'être perdu en raison de l'obtention de résultats limités.

Au Guyana, la nomination d'un facilitateur d'un autre pays APV (Ghana) a apparemment boosté le processus ; au Congo, l'animateur aide à parvenir à un consensus dans la phase de mise en œuvre, tandis qu'au Vietnam, le facilitateur aide à renforcer la confiance entre les parties. En Côte d'Ivoire, le processus APV a permis à la communauté des ONG de s'organiser pour une participation coordonnée dans le processus et de bénéficier de renforcement des capacités. Des experts de l'UE (impliqués dans la facilitation, l'assistance technique, ou la coordination d'ONG, ou la gestion générale) sont incités à apporter du soutien sans imposer des vues de l'extérieur.

Une faiblesse identifiée est la participation limitée du secteur privé. Certains facilitateurs ont admis que, en dépit de leur mandat officiel de coopérer avec toutes les parties prenantes, il s'est révélé plus complexe de coopérer avec les représentants du secteur privé et surtout avec les PME (Ghana, Congo ...) qu'avec les ONG. En outre, la décision sur la nomination d'un facilitateur ne semble pas suivre des critères clairs ; certains pays n'ont jamais reçu d'appui direct à la facilitation. Par ailleurs, le soutien à la facilitation n'a pas été uniforme ; certains pays ont reçu un soutien continu dès les premières étapes du Plan d'action (Ghana, Indonésie, Libéria) tandis que d'autres n'ont reçu aucun soutien (CAR) ou un soutien à court terme (Cameroun). Les pays qui ont reçu le plus long soutien à la facilitation sont aussi ceux qui sont les plus avancés dans le processus APV.

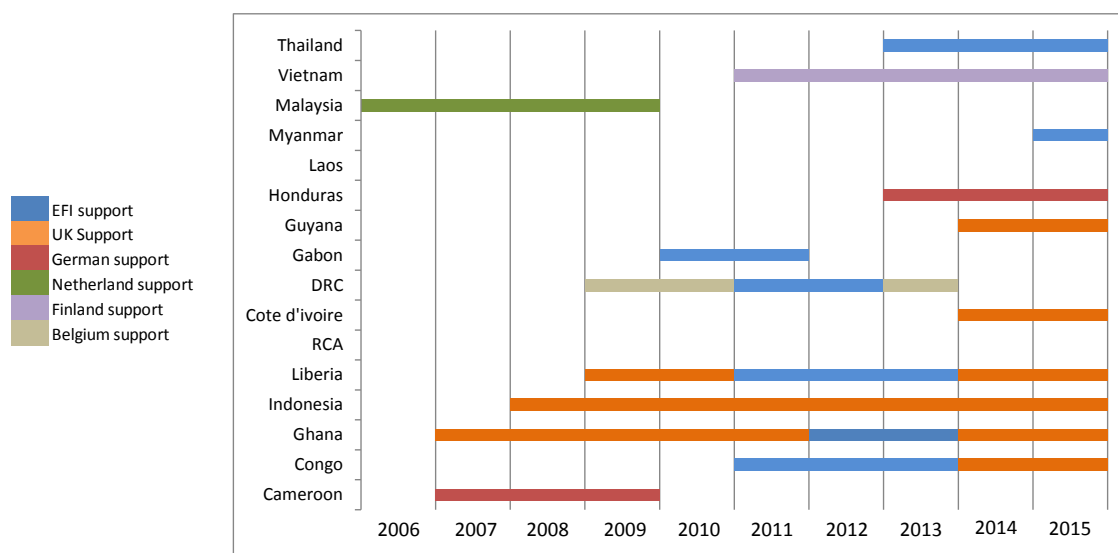


Figure 7: Appui de la Facilitation dans les pays APV (données EFI)

Certains pays partenaires ont créé ou reconnu un rôle pour des observateurs indépendants afin de surveiller l'application des lois forestières et la gouvernance, dans le cadre (ou non) d'un APV. Cela peut revêtir plusieurs formes, allant du soutien à base de consulting international financé par l'Administration forestière (comme au Cameroun), ou la surveillance reposant sur la société civile (Honduras, Indonésie), à l'observation indépendante par des ONG environnementales (internationales), intégrée dans le cadre de l'APV (Congo).

Leçon apprise: L'expérience FLEGT démontre que les processus participatifs, soutenus par une facilitation en nature, peuvent effectivement réduire les impacts négatifs des APV, à condition que les parties prenantes soient relativement bien organisées et que les processus soient pris en charge par l'Administration nationale. Sans cela, la fourniture d'une assistance FLEGT s'est de fait révélée inefficace.

3. Gestion communautaire des forêts (GCF)

Dans le Plan d'action FLEGT, la GCF est présentée comme un *“allié-clé de l'effort de réduction de l'exploitation illégale”*. La logique de cette déclaration est qu'en responsabilisant les communautés locales de la gestion durable des forêts, leurs moyens de subsistance peuvent aussi être considérablement améliorés, ce qui en retour les encouragera à résister à se livrer à des activités illégales et non soutenables.

La GCF semble avoir bénéficié aux pays latino-américains et du Sud-Est asiatique - où la gestion communautaire des forêts est bien établie (ENRTP, 2014) - plus qu'aux pays d'Afrique centrale, où des résultats probants font encore défaut après plus d'une décennie d'efforts, et où la faisabilité de la participation des communautés forestières dans les APV est discutable. Une étude réalisée au Cameroun (Bois et Forêts des Tropiques; 2013), par exemple, a montré qu'aucun des produits bois des forêts communautaires ne pourrait respecter la grille de légalité de l'APV, parce que les procédures sont trop complexes et le coût de la conformité trop élevé. Des situations similaires relevées dans d'autres pays, comme le Ghana (Chatham House, 2014), soulignent la nécessité de clarifier, de simplifier et de réformer les lois et règlements relatifs aux fondements de la GCF : droits foncier et d'usage, extraction et transformation commerciales à petite échelle, et accès à l'investissement durable. Il se peut également que les communautés forestières aient besoin d'un appui technique pour la mise en place de structures juridiques et de gestion, de capacités techniques, juridiques et en commercialisation, ainsi que de financements abordables.

La GCF alimente généralement soit le secteur informel du bois soit des PME approvisionnant les marchés du bois domestiques. Toutefois, dans la plupart des pays APV, les défis de légalité liés aux marchés domestiques n'ont pas été abordés autant en profondeur que ceux liés aux marchés d'exportation, malgré l'inclusion des marchés domestiques dans le champ d'application des SVLB FLEGT. L'une des raisons de cette attention et de ce soutien limités peut être liée à la complexité de la tâche, qui implique des centaines de milliers d'acteurs et entraîne d'importantes révisions des réglementations.

Certains pays, tels que le Libéria, le Ghana et le Guyana, ont travaillé sur ce défi. Au Ghana, par exemple, la consommation domestique de bois issu de tronçonneuses clandestines par le gouvernement et les acheteurs locaux constituait environ 70% de la production totale. Anticipant la possible adoption d'une nouvelle Politique de marchés publics, les entrepreneurs sont maintenant informés du fait que le gouvernement s'approvisionne uniquement à partir de sources dont la légalité peut être vérifiée. A lui seul, cet acte contribuerait puissamment à 'nettoyer' les pratiques des acteurs sur le marché domestique.

Une étude de Chatham House (Saunders, 2014) rapporte que certains pays non impliqués dans un APV et n'exportant pas (ou peu) directement en Europe, sont intéressés à développer une autre sorte (non-APV) de cadre pour le commerce, incluant le marché domestique et l'engagement des communautés. Le rapport suggère en outre que l'accroissement de la portée et de la viabilité commerciale de la foresterie communautaire pourrait être bénéfique pour les pays producteurs d'Amérique latine.

Leçon apprise : *Alors qu'une attention croissante est portée à relever les défis posés par FLEGT aux forêts communautaires et aux marchés domestiques - en particulier à travers le Programme UE-FAO FLEGT, en ligne avec la stratégie interne de la FAO – il reste beaucoup à faire. Peu d'opérations GCF sont commercialement viables et soutenables, et un soutien technique spécifique est nécessaire, en particulier pour développer des marchés à valeur ajoutée suffisamment forte pour les produits de la GCF.*

4.1.2 Systèmes de vérification

Le Plan d'action FLEGT se réfère aux Systèmes de vérification comme à *“des systèmes fiables permettant de distinguer la production légale de la production illégale [qui] joueront un rôle essentiel pour fournir au marché des garanties crédibles du caractère licite de la récolte”*. Ils sont généralement qualifiés de Systèmes de Vérification de la Légalité du Bois (SVLB)¹² et sont des éléments essentiels des APV. En tant que tels, ils ont constitué un domaine principal de financement par l'UE et les EM. En outre, la Facilité FLEGT de l'UE a été un fournisseur majeur d'assistance technique, plaçant des efforts considérables dans le développement de procédures, de systèmes et de capacités, initiant des essais sur le terrain et participant à la conception des bases de données.

D'une manière générale, les projets SVLB ont rencontré peu de succès. Sur les 200 réponses à l'Enquête publique, moins de 5% considèrent le SVLB comme une réalisation majeure du Plan d'action. Les réponses à l'Enquête des pays APV indiquent que les pays mettant en œuvre un APV considèrent encore le SVLB comme un défi. Les raisons varient d'un pays à l'autre : au Cameroun, au Congo et en RCA, les projets de développement et d'acquisition du Système (National) de traçabilité du bois - S(N)TB - ont été jusqu'à présent délicats à gérer et coûteux ; au Vietnam, il y a eu des désaccords entre les partenaires sur les approches pour le développement du SVLB, y compris sur la portée de la vérification ; en Malaisie, le besoin de renforcement des capacités pour faire fonctionner le SVLB a été sous-estimé.

Cependant, il est aussi généralement admis que la négociation et la mise en œuvre de l'APV, fortement soutenues par EFI, l'UE et autres EM, ont contribué à affiner la définition de la légalité, et cela a été très utile même si aucun SVLB opérationnel n'a encore été produit. La Malaisie semble être un exemple typique. L'Enquête Pays APV a révélé que trois pays qui mettent actuellement en œuvre un APV reconnaissent l'effet positif du processus de définition de la légalité sur le développement du SVLB. Malgré les défis, certains pays bénéficiant d'une meilleure gouvernance (Ghana, Indonésie) ont développé des systèmes qui, bien qu'imparfaits, sont prêts de devenir opérationnels.

Au *Ghana*, le STB a été développé sur la base du cadre réglementaire existant et des outils connexes, mais avec une participation limitée de la société civile et du secteur privé, parce que la Forestry Commission a considéré cela comme une *“question plutôt technique”*. Cependant, en 2014, une Evaluation conjointe a conclu que certaines questions techniques devaient encore être résolues et qu'une implication des parties prenantes plus en amont pourrait avoir rendu le processus plus efficace. Au contraire, d'autres questions moins techniques (définition de la légalité, grille de légalité) ont été élaborées avec une forte implication de toutes les parties prenantes.

Des approches alternatives aux grilles de légalité et au STB dans les APV sont nécessaires. Celles-ci pourraient inclure : des grilles de légalité qui distinguent différents niveaux d'infractions et ont différentes façons de vérifier la conformité ; la mise en œuvre progressive des exigences de légalité ; et un développement par phases du STB (cf. Aide-mémoire Côte d'Ivoire, et Volume 2 – Annexe 7, Rapport spécial sur les APV).

La plupart des pays producteurs sont intéressés à recevoir un avantage commercial en échange de leur engagement dans le processus APV. Cette approche doit encore être évaluée, prenant en compte une mise en œuvre progressive, liée à des objectifs et à des besoins de renforcement de capacités, et adaptée au contexte local (Enquête Pays APV et Enquête publique). Même si les préoccupations et priorités nationales sont supposées guider toutes les négociations APV, la majorité des pays APV ne trouvent pas le cadre de négociation suffisamment souple et pensent que

¹² Les SVLB sont constitués de plusieurs composantes: une définition de la légalité et l'élaboration de grilles de légalité, un système de traçage du bois, un système de vérification de la conformité, la délivrance d'autorisations FLEGT et un audit indépendant de l'ensemble.

différentes façons alternatives de développer des systèmes de légalité et de vérification pourraient être adoptées en fonction du contexte du pays (visites de pays et Enquête Pays APV - Malaisie, Vietnam et Cameroun). La Colombie, un pays non-APV, a décidé d'aller de l'avant avec des activités de type FLEGT - sans pourtant s'engager dans un processus APV afin de mieux respecter le contexte national et de maintenir sa souveraineté.

Une analyse approfondie de la façon dont chacun des composants des systèmes de vérification est abordée est présentée ci-dessous.

1. Systèmes de traçabilité du bois (STB)

Plusieurs projets de différentes dimensions ont été mis en œuvre, avec plus ou moins de succès. En Afrique Centrale et de l'Ouest, l'UE a soutenu directement le développement de systèmes de traçabilité nationaux, en utilisant des technologies de pointe suggérées dans le Plan d'action FLEGT (*"une gamme de technologies permettant de surveiller les opérations de récolte et de suivre la trace du bois"*) qui peuvent ne pas toujours être appropriées dans le contexte local si elles ne sont pas introduites progressivement et accompagnées du renforcement de capacités nécessaire. D'une manière générale, la difficulté du développement d'un système de traçabilité, en termes de temps, de technologie, de gestion de projet, de capacités humaines et de financement a été sous-estimée. Dans trois pays APV, les complexités entourant le STB ont été citées comme une des raisons de l'échec du SVLB jusqu'à ce jour. L'engagement limité de parties prenantes-clés et la complexité technique des systèmes proposés, combinés avec des dispositions contractuelles trop compliquées ont rendu la supervision difficile (Enquête publique et Enquête Pays APV) et ont entraîné des retards dans la mise en œuvre du SVLB¹³.

Le succès d'un STB semble également être lié à la capacité de gouvernance d'un pays. Dans des pays tels que l'Indonésie, ayant des scores plus élevés en matière de gouvernance (selon des indicateurs mondiaux de gouvernance¹⁴) les fondations semblent être mieux préparées pour l'introduction de la traçabilité du bois à l'échelle nationale. Dans les pays où la gouvernance est plus faible, il a en outre été constaté que le STB développé souvent ne correspondait pas aux réalités du terrain. Tous les pays APV (10 répondants sur 10) ont exprimé un intérêt pour la mise en œuvre d'un processus simplifié, mieux adapté au contexte local et technologiquement moins complexe (Enquête publique et Enquête Pays APV).

Leçon apprise: Des STB plus simples, mieux adaptés aux contextes locaux, sont nécessaires. Ceux-ci devraient être développés sur la base d'une analyse approfondie des forces et faiblesses des systèmes de traçabilité existants, y compris leur utilisation par les entreprises forestières, et avec l'implication directe des futurs utilisateurs du système (personnels de l'Administration forestière et sociétés forestières privées). La réforme des systèmes de vérification nationaux prend du temps car elle touche des questions sensibles mettant en jeu des intérêts particuliers et exige une transparence totale des activités de tous les acteurs impliqués, à la fois dans l'Administration et dans le secteur privé.

2. Vérification de la conformité

Les éléments pertinents pour la vérification et le suivi de la légalité sont définis dans l'APV : le contour global du système repose sur des procédures administratives qui sont définies dans le cadre réglementaire existant et suivies par les organes compétents. Certains pays, comme le Congo, le

¹³ Les processus d'appels d'offres concurrentiels organisés pour sélectionner des fournisseurs de solutions TI [Technologie informatique] pour les SVLB ont souvent été conçus d'une manière qui a contraint leurs interventions ou créé de l'espace pour des lacunes contractuelles ou des différends d'ordre juridique ; cela a donné lieu à des occasions manquées d'avoir des SVLB opérationnels prêts plus rapidement et a déçu l'attente initiale de ce que les opérateurs du secteur privé peuvent apporter une efficacité accrue dans la gestion gouvernementale du secteur (entretiens avec des fournisseurs de systèmes TI - Voir le Rapport spécial APV.

¹⁴ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Ghana et le Libéria, ont choisi de fournir des niveaux supplémentaires de vérification (Cellule de Légalité Forestière et de Traçabilité au Congo; *Liberia Verification Department* au Libéria; *Timber Validation Department* au Ghana) afin d'améliorer la cohérence du système de vérification. Ces systèmes et procédures, cependant, requièrent des financements supplémentaires qui n'ont pas toujours été inclus dans les budgets nationaux.

Une étude menée au Congo (EFI, 2013) suggère que la plupart des coûts de vérification relèvent cependant de la responsabilité du pays producteur, mais que 28% des coûts peuvent être considérés comme «additionnels» par rapport aux frais courants de vérification, puisqu'ils concernent le logiciel STB, l'audit indépendant, et les niveaux secondaires de vérification ou les Autorisations FLEGT. Les coûts récurrents additionnels, ainsi que des désaccords avec l'UE sur le financement des systèmes de traçabilité, semblent avoir contribué à une certaine réticence de la part de certaines autorités nationales à poursuivre leur implication dans le développement du système, ce qui a provoqué des retards supplémentaires dans la mise en œuvre.

Le Vietnam a estimé que ces coûts additionnels, en particulier ceux liés aux Autorisations FLEGT, étaient injustifiés dans la mesure où l'Administration forestière (VN Forest) estime que son SVLB national est suffisamment robuste pour répondre aux exigences de la CE. Cela a conduit à un certain désaccord au cours de la phase de négociation et a soulevé la question de la valeur ajoutée de la délivrance d'Autorisations FLEGT pour chaque expédition.

3. Audit indépendant et évaluation du système préalablement au lancement des Autorisations FLEGT

L'Audit indépendant (AI) des systèmes SVLB, tel que défini par EFI¹⁵, est *"un élément obligatoire du SVLB de tout Accord de partenariat volontaire (APV). Les audits indépendants sont la base de la crédibilité du SVLB d'un pays partenaire APV et de l'APV dans son ensemble. Les audits fournissent une preuve indépendante que le SVLB fonctionne. Le rôle de l'auditeur n'est pas de trouver des preuves d'illégalité, mais d'évaluer si un SVLB fonctionne correctement"*.

Un AI a été en place au Cameroun de début 2013 à fin 2014, avant que le SVLB ne soit entièrement développé et opérationnel, d'où l'incapacité de l'AI à remplir son mandat initial. Les parties concernées ont décidé d'utiliser l'auditeur pour réaliser une évaluation de la conformité des documents liés à l'attribution des permis, afin de développer une base de référence pour le bois saisi. L'une des conclusions de l'audit a été qu'aucune des entreprises (grandes ou petites, certifiées ou non) n'opère en réalité légalement, dans la mesure où de nombreux documents requis pour la vérification légale ne sont pas disponibles. Ce résultat suggère que, si le SVLB convenu dans le cadre de l'APV est strictement appliqué, tout le bois produit au Cameroun et vendu sur le marché international devrait être considéré comme illégal¹⁶. Cela aboutit à montrer comment les lacunes dans la disponibilité et la conformité de la documentation - parfois précédant l'adoption de l'APV - notamment en raison de problèmes d'archivage, peut poser de sérieux défis en termes de conformité légale (cf. Aide-mémoire Cameroun). En même temps, il pourrait aussi être demandé si les activités d'AI n'ont pas commencé trop tôt.

Au Ghana, en 2014 (avant l'AI), une Evaluation conjointe a été menée et il a été conclu que du travail restait nécessaire dans un certain nombre de domaines et que ceux-ci pourraient être séparés en questions relatives au développement du système (p.ex. l'achèvement du 'Module scierie') et en questions relatives aux non-conformités (p.ex. la nécessité de veiller à ce que toutes les parcelles de production aient des plans de gestion forestière à jour). L'Evaluation conjointe du SVLB a également

¹⁵ <http://www.euflegt.efi.int/independent-audit> et <http://www.euflegt.efi.int/independent-auditing>

¹⁶ Cependant, certains vérificateurs convenus dans le cadre de l'APV n'étaient pas tous obligatoires au moment de la délivrance des permis évalués par l'auditeur indépendant.

montré que seulement 4% de tout le bois livré respectait la définition de la légalité de l'APV, tandis qu'au sens réel de la loi (y compris des lois plus anciennes non retirées et qui sont toujours en vigueur), un pourcentage beaucoup plus élevé du bois était légal. Il y a donc une différence entre « conformité dans le cadre de l'APV » et « légalité » selon le cadre juridique actuel. Pendant ce temps, le Timber Industry Development Department (TIDD) s'est préparé pour sa mission de délivrance des Autorisations FLEGT et un AI a été recruté et préparé pour la surveillance indépendante du SVLB.

En Indonésie, une équipe conjointe de l'UE et indonésienne a récemment entrepris un examen du système SVLK (le SVLB national) afin d'évaluer si celui-ci était "*pleinement opérationnel selon les conditions de l'APV*". Cette première étape de l'évaluation a identifié des domaines où le SVLK doit être modifié. Un plan d'action a été élaboré à cette fin.

4. Délivrance des Autorisations FLEGT (voir aussi Chapitre 4.2)

Au moment de la présente évaluation, seuls deux pays semblent être près de pouvoir délivrer des Autorisations FLEGT, l'Indonésie et le Ghana. On pense que le Ghana peut être en mesure de délivrer des Autorisations FLEGT dès 2016 (Enquête Pays APV). Selon un rapport de l'OIBT, le pays a fait des progrès dans la mise en œuvre de son système de vérification de la légalité et "*juste quelques points doivent être traités avant que le pays puisse recevoir l'approbation pour délivrer des Autorisations FLEGT*"¹⁷ ; mais, pour d'autres, les questions sont fondamentales (cf. Aide-mémoire Ghana).

La structure du SVLB de l'Indonésie (SVLK) est considérée comme solide par la plupart des parties prenantes. Il y a un assez large consensus sur le fait que la délivrance des Autorisations FLEGT devrait commencer dès que possible, mais certaines parties prenantes voudraient que certaines conditions préalables soient remplies et/ou des garanties fournies, que certaines questions soient bien traitées dans un délai donné avant que le régime d'autorisation ne commence (cf. Aide-Mémoire Indonésie). Avant de fixer une date pour le début de la délivrance d'Autorisations FLEGT, le Groupe de Travail Conjoint a l'intention de parvenir à un accord sur les questions en suspens et la façon de les traiter, dans un laps de temps donné et avec le soutien de toutes les parties prenantes.

L'inclusion des marchés domestiques du bois dans la plupart des SVLB a rendu la délivrance d'Autorisations FLEGT plus complexes, pour plusieurs raisons : elle a étendu le champ d'application des produits, élargi la répartition géographique des acteurs, et introduit la contrainte des capacités techniques et financières limitées parmi les bûcherons, producteurs et commerçants principalement informels. Ces défis sont parfois aggravés par le manque d'intérêt des gouvernants pour la régulation d'un système qui permet des transactions illicites.

Dans certains pays, comme le Cameroun, l'inclusion du marché domestique a conduit à des suggestions (informelles) de la possibilité d'avoir deux processus APV distincts ; l'un pour le marché extérieur et l'autre pour le marché intérieur, avec des délais différents pour la conformité avec le système de vérification (cf. Aide-mémoire Cameroun). D'autres pays, comme le Vietnam, considèrent le régime d'autorisation FLEGT comme une exigence supplémentaire de la CE seulement appliquée pour les bois à exporter, qui serait abordée plus tard. Ces idées pourraient être utilisées pour le développement d'un processus progressif par étapes.

4.1.3 Transparence

La transparence est un autre pilier important de la gouvernance, avec l'équité et la responsabilité. Des efforts considérables ont été accomplis à cet égard, dans le cadre du Plan d'action FLEGT, principalement grâce à la participation multi-acteurs et à la publication des informations. Dans de nombreux pays APV, les processus ont commencé par l'organisation de la société civile et des communautés locales et l'établissement de plates-formes où elles pourraient se réunir et parler

¹⁷ Source: <http://gtf-info.com/news/market-legality-requirements>

entre elles et à l'Administration, d'une manière ouverte souvent sans précédent. Selon l'Enquête publique, les ONG considèrent la transparence comme une des principales réalisations de FLEGT. Dans tous les pays APV, il y a des exemples de réussite. Au Honduras, un pays en phase de négociation d'un APV, par exemple, les populations autochtones se sont récemment engagées dans le processus de négociation, demandant que leurs préoccupations soient abordées ouvertement.

Les processus de négociation et de mise en œuvre des APV ont créé des opportunités pour les pays de pouvoir mettre en place une communication transparente de différentes manières. Le Congo, par exemple, a inclus une stratégie de communication dans l'APV et a développé un mécanisme sur le Web, comme le Cameroun l'a aussi fait plus récemment. En Indonésie, toutes les parties prenantes se sont mises d'accord sur une stratégie de communication commune pour le Comité conjoint de mise en œuvre. En Côte d'Ivoire, l'un des trois groupes de travail thématiques mis en place est chargé de la "Stratégie de communication et Informations à rendre publiques". Toutefois, d'autres cas indiquent que la mise en œuvre d'un processus de manière transparente est encore un défi qui requiert l'acceptation de l'Administration. En Indonésie, par exemple, la transparence reste un défi majeur.

D'autres initiatives qui contribuent à accroître la transparence à travers les pays APV et parfois non-APV comprennent l'Initiative pour la transparence des forêts (FTI) d'Afrique centrale, qui a développé une plateforme en ligne pour suivre les indicateurs de légalité, avec le soutien de FAO/WRI. Elle donne accès à tous ceux qui souhaitent voir les informations juridiques disponibles pour toute entreprise industrielle.

4.1.4 Renforcement des capacités

Le Plan d'action FLEGT indique clairement que le renforcement des capacités devrait inclure non seulement le secteur public, mais aussi la société civile et le secteur privé. Un effort considérable des donateurs a été consacré à l'augmentation des capacités des acteurs FLEGT de différentes manières. Les répondants à l'Enquête publique ont considéré le renforcement des capacités comme l'une des trois principales réalisations du Plan d'action. Cependant, dans la plupart des pays APV, la sensibilisation et le renforcement des capacités (dans les différentes phases du processus APV) ont essentiellement atteint les parties prenantes au niveau central et moins celles du niveau local (administration locale, communautés locales, populations autochtones). Au Vietnam, par exemple, les gens ont estimé que le soutien visait principalement les ONG et les OSC, beaucoup moins les autorités centrales et presque pas les autorités provinciales ou locales.

L'UE fournit une assistance technique et un soutien au renforcement des capacités dans les pays APV partenaires à travers différents programmes de soutien, en particulier la Facilité FLEGT de l'UE. L'évaluation conjointe de cette Facilité (EuropeAid, 2014) a conclu que celle-ci a fourni une certaine contribution au renforcement ciblé des capacités des parties prenantes du pays, mais n'a pas entrepris suffisamment de gestion des connaissances - nécessaire pour partager et capitaliser l'expérience et améliorer sa propre performance autant que celle des bénéficiaires. L'évaluation conclut également que, tandis que la Facilité soutient les processus importants liés au renforcement des capacités, aucune évaluation initiale des besoins n'a été réalisée pour orienter les investissements dans ce domaine.

La mesure dans laquelle le renforcement des capacités est considéré comme une activité principale de la Facilité FLEGT a changé depuis la création de la Facilité en 2007. La focalisation initiale étroite, en particulier dans le Programme Régional FLEGT Asie, sur 'douanes et commerce', a été élargie en premier pour inclure 'la mise en œuvre des SVLB' et, en 2013, pour comprendre la tâche plus générale de 'développement des capacités des partenaires dans les pays et d'autres organisations supportant les processus FLEGT et partageant les mêmes idées'. Le changement d'orientation semble refléter l'évolution de la perception que le renforcement des capacités est non seulement nécessaire par rapport aux aspects techniques du SVLB, mais aussi pour la durabilité à long terme

des APV. Il est également un élément essentiel dans une stratégie de sortie pour EFI qui voit un rôle en baisse pour la Facilité, à mesure que la capacité du pays se construit.

Dans tous les pays APV, la participation des ONG a été particulièrement utile dans la mobilisation et le renforcement des capacités des autres acteurs de la société civile, par exemple pour participer à la surveillance indépendante des forêts, et a encouragé la transparence et la responsabilité dans le secteur forestier (RRI, 2015). Toutefois, il y a eu relativement peu de développement des capacités des acteurs et des organisations du secteur privé, malgré leur implication dans les processus FLEGT APV depuis le tout début. Au Ghana, les acteurs du secteur privé ont participé à des ateliers de sensibilisation aux APV, mais très peu ont été impliqués dans le premier déploiement du STB. Une des raisons de la participation limitée du secteur privé à des séances de renforcement des capacités est que beaucoup s'attendaient à ce que le secteur privé finance ses propres activités et ne soit pas éligible pour un financement APD. Un manque de motivation des entreprises peut également être expliqué par la faible priorité accordée à la conformité légale, surtout quand elles se débattent avec de nombreux autres problèmes et sont dans un 'mode de survie' (voir le rapport TTAP¹⁸). En outre, certaines entreprises semblent avoir perdu foi dans un processus qui prend beaucoup de temps sans produire de résultats tangibles et ne pas tenir à passer du temps sur des activités qui ne génèrent pas de retours financiers à court terme.

Par ailleurs, le secteur privé et ses nombreuses expressions sont encore relativement peu connus des autres acteurs FLEGT. Ceci est principalement dû à la difficulté de comprendre dans sa globalité un secteur qui est multiple (PME, multinationales, entreprises nationales, entreprises exportatrices, entreprises de transformation...) avec des acteurs qui ont parfois des intérêts opposés et sont difficiles à mobiliser. Des études n'ont commencé que très récemment à fournir une analyse approfondie du secteur privé, p.ex. au Cameroun (FAO, 2015). Ces études peuvent fournir une base pour une meilleure coopération avec le secteur privé et des actions de renforcement des capacités ciblées.

Leçon apprise: Dans tous les pays bénéficiant d'une action FLEGT, il est nécessaire de poursuivre le soutien au renforcement des capacités des parties prenantes sur la base d'évaluations des besoins. Étant donné que le secteur privé est diversement organisé, souvent divisé et donc difficile à atteindre pour le développement des capacités, la priorité devrait être accordée aux acteurs des pays producteurs vulnérables qui sont touchés par la réglementation FLEGT/APV.

4.1.5 Réformes des politiques

La nécessité de réforme des politiques, de simplification des procédures et de promotion de la bonne gouvernance est clairement indiquée dans le Plan d'action. Cependant, la révision des lois relatives aux forêts en vue d'identifier les faiblesses et, si nécessaire, d'introduire des réformes des lois et des politiques est un objectif ambitieux, nécessitant une forte volonté politique. Même si les gouvernements ont tendance à résister à la pression externe pour modifier les lois et règlements (ce qui est considéré comme une question souveraine), l'engagement dans les APV a fourni de bonnes occasions d'aborder les questions sensibles de politiques et la promotion de réformes juridiques.

- Au Libéria, la Facilité FLEGT a fourni une expertise externe pour l'élaboration de cinq ébauches de règlement, pour compléter la révision du cadre réglementaire qui a suivi la fin des sanctions de l'ONU, et pour éliminer des contradictions existant dans le cadre juridique du secteur forestier.
- Au Congo, avec le soutien de l'AFD, la législation sur les forêts a été entièrement revue selon un processus intégralement participatif et transparent. Tous les acteurs de la forêt ont pu

¹⁸ LUTTER CONTRE L'EXPLOITATION ILLEGALE DES FORETS, Timber Trade Action Plan 2005-2013

fournir des contributions et exprimer leurs préoccupations au sujet du nouveau projet de loi sur les forêts. Un dernier atelier rassemblant toute la communauté du secteur forestier a approuvé le dernier projet. Cependant, le projet de texte n'a pas encore été approuvé par le Parlement et les textes réglementaires restent à produire.

- Au Cameroun, la révision du Code Forestier et de ses règlements d'application, bien qu'inclue comme une activité prioritaire et lancée en 2008, n'a guère avancé. Certains règlements ont été élaborés, mais aucun projet de loi n'a encore été produit, et certaines parties prenantes craignent que cela soit par la suite précipité, sans véritable participation des parties prenantes (CED, 2012).
- Au Ghana, les processus de réforme de la politique ont commencé, mais sont à nouveau au point mort dans certains domaines. Alors qu'un accent important était mis sur le développement de "solutions techniques" pour les STB, des questions politiques importantes ont été négligées, et c'est seulement une fois que les problèmes techniques ont été plus ou moins résolus que les gens ont semblé se rendre compte de l'ampleur des défis politiques (échappant en grande partie au contrôle des forestiers) qui subsistent. L'une des principales préoccupations est l'absence d'une réforme juridique appropriée qui aborderait, entre autres, la question de la conversion des anciennes concessions en Contrats d'Exploitation du Bois et Permis Spéciaux. Un "manque de volonté politique" et l'opposition à la révision de la Constitution ont été mentionnés comme autres obstacles (Aide-mémoire Ghana).
- En Côte d'Ivoire, l'absence de règlements pour mettre en œuvre le nouveau Code forestier bloque le processus APV et pourrait encore causer d'importants retards supplémentaires.

De nombreuses parties prenantes voient les *réformes juridiques* comme l'une des réalisations du 'top-cinq' du Plan d'action FLEGT (Enquête Publique et Enquête Pays APV). Cependant ils la considèrent comme un défi principal subsistant pour l'avenir. Le manque de volonté politique, l'inertie des administrations nationales et, dans certains cas, les intérêts acquis et la corruption, figurent parmi les problèmes mentionnés qui empêchent l'application effective de la loi. La plupart des parties prenantes, notamment les ONG, dans la plupart des pays considèrent de fait la corruption et le manque de volonté politique comme étant les principaux défis pour le Plan d'action (Enquête publique).

Certaines ONG internationales ont exprimé une crainte par rapport au fait que les APV ont donné priorité aux lois nationales sur les lois internationales et coutumières, lesquelles auraient pu fournir une meilleure reconnaissance des droits et des moyens de subsistance des populations autochtones et des usagers traditionnels de la forêt. Cette préoccupation est née au cours d'une visite sur le terrain au Cameroun, où la conversion des forêts avait forcé le déplacement de populations autochtones (voir aussi QE10 sur la cohérence). Le régime foncier est également un problème majeur dans tous les pays APV comme le Guyana, le Cameroun et l'Indonésie. Alors que certains pays ont connu des changements positifs concernant le régime foncier et l'accès aux ressources forestières (Enquête Pays APV), s'attaquer de façon plus générale à ce sujet dans le cadre des APV est également considéré comme aller bien au-delà du Plan d'action FLEGT.

Enfin, il a été constaté que l'application de la loi et le renforcement des capacités au titre de FLEGT ont touché, au-delà de l'Administration et des services forestiers, d'autres autorités publiques impliquées dans les contrôles et la vérification, notamment la police, les douanes et le pouvoir judiciaire. Ces corps d'Etat sont souvent impliqués dans le processus APV en tant que membres des comités conjoints. Cependant, alors que le Plan d'action se réfère explicitement à "*la sensibilisation au droit de l'environnement au sein de la police, de la profession juridique, du ministère public et des tribunaux; la formation des fonctionnaires des douanes*", ces organismes sont rarement impliqués activement en tant que groupes-cibles des activités APV. Pourtant, certains résultats ont été obtenus, par exemple par la formation de procureurs en Indonésie, dans le cadre du projet '*Illegal*

Logging Response Centre [Centre de Réponse sur l'Exploitation Forestière Illégale]. Pourtant, au cours de la visite en Indonésie, il a été constaté qu'une meilleure coordination avec la police et l'armée serait nécessaire, afin de renforcer et d'assurer l'application effective de la loi. D'autres observateurs se méfient de cela, car ils pensent que ces forces font en fait « *partie du problème* ».

Leçon apprise: *La réforme des politiques - en tant qu'élément d'une meilleure gouvernance - reste l'un des principaux défis que le plan d'action FLEGT doit affronter. Cela comprend non seulement le développement du cadre juridique - un processus en bonne voie dans de nombreux pays APV - mais aussi l'application des lois qui, jusqu'ici, a été faible, ce qui entraîne l'inquiétude et le scepticisme de nombreuses parties prenantes. Le temps requis pour que les processus de réforme fournissent des résultats, dans les pays à faible gouvernance, a été sous-estimé.*

4.2 Commerce du bois

Dans le volet Commerce du Bois, le Plan d'action fait référence à trois actions à savoir (1) mettre en place '*le cadre multilatéral et la collaboration internationale*', (2) développer un '*régime volontaire d'autorisation des exportations*' (par des Accords de Partenariat FLEGT bilatéraux ou régionaux entre l'UE et les pays exportateurs de bois) et (3) *examiner et développer des options législatives supplémentaires*. Ces actions sont décrites ci-dessous.

4.2.1 Cadre multilatéral et coopération internationale

Un élément important des mesures liées au commerce prévues dans le Plan d'action et déjà mis en évidence par le G8, est d'appeler les autres grands pays consommateurs de bois à collaborer et d'explorer les façons de travailler ensemble vers un cadre plus global visant à prévenir l'entrée de bois récolté illégalement dans leurs marchés.

La Revue de progrès FLEGT 2010 (Hudson et Paul, 2011) a conclu que 11 gouvernements de l'UE et de la CE étaient engagés dans des initiatives multilatérales, régionales ou bilatérales avec des pays hors-UE consommateurs de bois, pour faire avancer un cadre multilatéral visant à améliorer l'application des réglementations forestières, la gouvernance et le commerce associés. Huit forums sont mentionnés dans ce contexte, certains d'entre eux pluri- ou multilatéraux, et d'autres régionaux : les sommets du G8 (maintenant G7), l'Accord International sur les Bois Tropicaux (AIBT), le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), les initiatives régionales de la Banque mondiale sur l'Application des Réglementations Forestières et la Gouvernance (FLEG), notamment ENAFLEG (Europe et Asie du Nord), le travail de l'Association des Nations du Sud-Est Asiatique (ASEAN) sur les forêts, le Partenariat des Forêts du Bassin du Congo, la Conférence ministérielle 'Forest Europe' et l'Initiative de la Mer Baltique.

L'Enquête EM 2015 révèle que 21 des 23 EM ayant répondu sont impliqués dans un ou plusieurs cadres multilatéraux – une augmentation significative depuis 2010. Les EM diffèrent par la mesure de leur participation individuelle, du RU, qui est impliqué dans toutes les initiatives mentionnées ci-dessus, à l'Autriche, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Slovaquie, l'Allemagne et les Pays-Bas, impliqués dans trois ou plus, puis au Luxembourg et la Roumanie, impliqués dans un seul, et enfin Chypre et la Lituanie qui ne sont pas impliqués du tout.

Dans le Plan d'action FLEGT, la Zone européenne de libre échange (AELE) est identifiée comme un autre mécanisme par lequel l'action FLEGT peut être poursuivie. En outre, l'Europe négocie des Accords de Libre-échanges (ALE) avec différents blocs économiques et ceux-ci sont de plus en plus utilisés comme instruments pour répondre aux préoccupations FLEGT. Ces éléments sont présentés plus longuement ci-dessous.

Dialogues bilatéraux FLEGT entre l'UE et les pays exportateurs du bois

Un canal important pour le travail FLEGT au niveau politique est le dialogue bilatéral. Le Plan d'action fait allusion à des échanges entre les principaux blocs de consommation tels que le Japon et les USA, et souligne également la nécessité d'efforts pour coopérer avec la Chine. Dans le même temps, les dialogues bilatéraux sur le Plan d'action avec les pays développés et avec les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) ont été poursuivis au cours des années, dans le cadre d'un programme politique plus large, principalement par des dialogues de hauts niveaux sur l'environnement coordonnés par la DG ENV/E1 et le SEAE, et/ou à travers les dialogues/négociations sur le commerce menés par la DG Commerce (DG Trade). Les dates de démarrage et les progrès réalisés dépendent du contexte politique et commercial particulier. Ci-dessous, le progrès du dialogue avec les principaux partenaires mentionnés explicitement dans le Plan d'action est résumé, selon les informations fournies par la CE. Les actions concernant d'autres pays sont mentionnées brièvement.

Après les USA, la Chine et l'UE, le **Japon** est le quatrième plus grand importateur de bois au monde, avec un niveau relativement élevé de consommation (pour un pays consommateur riche) de produits à base de bois susceptible d'être illégal. En tant que tel, il est important pour toute action globale contre l'exploitation illégale de chercher à coopérer avec le Japon. Le Gouvernement du Japon a inclus les produits bois dans sa politique de marchés publics, et l'Agence forestière a développé le système *Goho-wood* pour promouvoir le bois et les produits bois produits légalement, ainsi que des lignes directrices pour le contrôle de la légalité des produits bois. Les associations d'importateurs de bois ou de produits bois suivent en grande partie ces lignes directrices.

Pourtant, l'intérêt montré par le Japon à lutter contre l'exploitation illégale est resté relativement limité, concentré sur des mesures volontaires, incluant le système *Goho-wood*, plutôt que sur une législation contraignante. Les ONG environnementales ont fait la promotion du bois certifié FSC et aussi "Fair Wood". La nécessité d'introduire des mesures plus fortes pour combattre l'exploitation illégale a été soulevée par la CE dans ses dialogues bilatéraux sur l'environnement. Il n'est cependant pas certain que le Plan d'action ait directement affecté le commerce, l'application de la loi ou la gouvernance forestière au Japon.

Depuis 2013, les préoccupations concernant le bois illégal ont augmenté, comme en témoigne l'annonce faite en juillet 2015 d'une législation sur l'exploitation illégale pour renforcer la politique du Japon. Cette loi exigerait que les entreprises privées, en particulier les importateurs, vérifient la légalité du bois produit à l'étranger avant de le placer sur le marché japonais. Ce projet de loi est en partie calqué sur le RBUE, et le dialogue politique et les échanges techniques favorisés par la Facilité FLEGT de l'UE en Asie au cours des six dernières années ont au moins en partie contribué à cette importante avancée.

Bien qu'initialement sceptiques sur le FLEGT, les **USA** ont été tout-à-fait coopératifs sur les questions d'exploitation illégale depuis l'adoption des Amendements de 2008 au Lacey Act destinés à intégrer les plantes dans son champ d'application. La coopération s'est exercée sous la forme de pression pour des positions fortes sur l'exploitation illégale dans les forums multilatéraux et grâce à la collaboration pratique avec des projets financés par les USA tels que l'Alliance pour la Légalité dans les Forêts (FLA) ou le Projet '*Responsible Asia Forestry and Trade*' (RAFT). Les USA ont également entamé un dialogue sur l'exploitation forestière illégale avec la Chine. Le '*American Hardwoods Export Council*' (AHEC) a soutenu le RBUE, malgré l'augmentation de la charge administrative qu'il implique pour les producteurs américains.

Un lien important existe - à travers des réunions semestrielles et des téléconférences - entre les Autorités compétentes de certains EM et leurs homologues aux USA concernant la mise en œuvre du RBUE et de la Loi Lacey modifiée, facilitée grâce à une subvention du RU ; et désormais l'Australie participe également. Dans le cadre des négociations sur le libre échange ('*Transatlantic Trade and*

Investment Partnership' - TTIP), des déclarations relatives à la coopération sur l'exploitation illégale des forêts et l'application de la CITES seraient en discussion. Le soutien des USA est allé étonnamment loin : en Bosnie-Herzégovine, un projet a été financé par USAID pour promouvoir la conformité du secteur privé avec le RBUE (Projet FIRMA ; 2009-2013).

La coopération avec la **Chine** sur FLEGT a été l'objet d'attention, bien qu'insuffisamment selon certains (voir Aide-mémoire Chine). La Chine a participé à toutes les conférences régionales FLEG depuis la Conférence de Bali en 2001 et souhaite être considérée comme un producteur responsable de produits forestiers. En 2007, la DG-ENV a tenu une conférence UE-Chine sur l'Application des Lois Forestières et la Gouvernance (FLEG) à Pékin, et a établi une coopération formelle dans ce domaine par le biais d'un instrument spécifique, le Mécanisme de coordination bilatérale (MCB) sur FLEG. Par la suite un Mémorandum d'entente (MdE), signé par le Commissaire et par l'Administration Forestière de l'Etat (SFA), la principale autorité sur les questions relatives à l'exploitation illégale, a officialisé le mécanisme, et des réunions annuelles du MCB ont été tenues depuis 2009. Alors que le MCB se concentre sur le dialogue au niveau politique, le Ministère chinois du commerce a également été impliqué dans certaines activités soutenues par des EM (principalement le RU, actuellement à travers le Programme InFit), telles que la production de lignes directrices pour les activités chinoises à l'étranger et le soutien au développement du SVLB chinois (CTLVS) et à la législation connexe.

Le MCB est généralement considéré comme un instrument constructif pour la coopération avec la Chine sur les questions FLEGT. Des études conjointes nouvellement acceptées sur les filières d'approvisionnement de Russie extrême-orientale et du Myanmar, par exemple, permettront de renforcer l'action FLEGT globale. Il y a aussi un espoir que la Chine développe son propre mécanisme de type RBUE. Pour ce faire, l'UE devrait maintenir sa position de leader dans ce domaine et continuer à motiver la Chine à aller dans la même direction.

Le Programme régional FLEGT pour l'Asie¹⁹ a également créé de bonnes occasions pour l'identification et la mise en œuvre d'actions avec la Chine. EFI, dans ce cadre, a ouvert un petit bureau à Beijing pour établir la confiance avec les homologues chinois et aider à sensibiliser sur le RBUE. Le RU et l'Allemagne soutiennent une action complémentaire sur la légalité de la forêt et la certification, respectivement, et fournissent une certaine aide pour un système national d'assurance de la légalité du bois.

En ce qui concerne les autres pays **BRICS**, le dialogue politique avec le Brésil sur FLEGT n'est pas allé très loin, malgré plusieurs tentatives, et l'action FLEGT dans le pays est limitée à un certain nombre de projets relativement modestes impliquant des acteurs du secteur privé. Le dialogue sur l'environnement avec la Russie a été régulier depuis 2007 et inclut des thèmes FLEGT, soutenus matériellement par le programme ENPI-FLEG. Le sous-groupe FLEGC²⁰ permet apparemment un échange actif d'informations avec les autorités forestières russes, et la sensibilisation aux exigences du RBUE a été accrue. Le conflit actuel en Ukraine affecte aussi ce dialogue UE-Russie. Avec l'Inde, les échanges sur FLEGT sont à un stade initial. L'Inde est encore un petit exportateur de bois, mais elle est un très gros importateur et un consommateur de bois en pleine croissance, ce qui fait d'elle un pays potentiellement important pour des mesures FLEGT visant le côté demande. Un rapport de la CE (HTSPE, 2011) concernant les secteurs forestiers d'un certain nombre de pays d'Afrique orientale et australe a conclu qu'il y aurait peu à gagner d'un APV avec l'Afrique du Sud, car presque toute la production de bois rond industriel en Afrique du Sud provient de plantations certifiées FSC.

¹⁹ Le Programme régional FLEGT Asie a été financé par EuropeAid (6 M€) et mis en œuvre par EFI (2008 - 2012) dans le but de renforcer la coopération régionale en matière de gouvernance des forêts et de promouvoir et de faciliter le commerce international en bois vérifié légal, avec un accent particulier sur la Chine, l'Inde, le Myanmar, le Cambodge, le Vietnam, le Laos et la Thaïlande (UE, 2010).

²⁰ Pour Application des réglementations forestières, Gouvernance et Conservation.

Outre ces pays, il y a des dialogues environnementaux ou commerciaux avec d'autres économies émergentes, qui permettent un dialogue sur FLEGT, en particulier la Corée et Mexique. Il y a aussi des dialogues avec d'autres pays développés, notamment le Canada, et l'Australie dont la propre Loi sur l'Exploitation illégale des forêts est considérée soutenir indirectement la mise en œuvre du RBUE car elle vise la même cause.

4.2.2 Développer un régime d'autorisation volontaire des exportations

Les accords de partenariat volontaire (APV) sont au cœur du Plan d'action FLEGT et sont, de l'avis de beaucoup de pays producteurs ou de pays importateurs non-États Membres, ce que FLEGT représente essentiellement. Les APV tentent, entre autres choses, d'établir des SVLB applicables aux produits et marchés de destinations que le pays APV choisit d'inclure dans le champ d'application de son APV²¹. Les exportations vers toutes les destinations (dont la Chine), ainsi que la production pour une utilisation finale dans le pays APV donné, entrent dans le cadre de tous les APV ratifiés à ce jour, à l'exception de la RCA. En règle générale, en vertu des APV, des permis d'exportation confirmant la conformité avec le SVLB devraient accompagner toutes les exportations. Pour les exportations vers l'UE, ces permis sont désignés comme des Autorisations FLEGT.

La plupart des avantages des APV, en particulier ceux liés au commerce, prévus dans le Plan d'action, ne se sont pas encore vraiment concrétisés après la négociation et la mise en œuvre de l'APV :

- *“confiance renforcée du marché à l'égard du bois originaire des pays partenaires”* - De nombreux pays APV estiment que le marché de l'UE est maintenant moins confiant qu'avant envers les bois tropicaux (voir Chapitre 5.6 sur les résultats émergents) ;
- *“augmentation des recettes fiscales - qui, selon les indications [...], devraient couvrir largement les dépenses occasionnées par le fonctionnement d'un système de vérification de la légalité de la récolte et de suivi”* - Un seul pays APV (Congo) fait état d'une augmentation des recettes publiques comme une raison de son engagement dans le processus APV. C'est également le seul pays à reconnaître que l'APV a eu un impact positif sur ces recettes, même si il n'y a pas encore d'APV entièrement fonctionnel. En outre, les recettes provenant du secteur forestier vont au budget central et ne reviennent pas nécessairement à l'Administration forestière ;
- *“possibilité, une fois qu'ils sont instaurés, d'adapter les mécanismes pour soutenir le suivi et la vérification du bois certifié issu de forêts faisant l'objet d'une gestion durable”*. Les données disponibles suggèrent que les systèmes en cours de développement²² n'augmentent pas nécessairement la gestion durable des forêts (GDF) ni la certification de la GDF, et que cela n'est pas non plus envisagé par de nombreuses parties prenantes dans les pays APV ;
- *“priorité de l'aide au développement de la CE à accorder aux mesures de soutien FLEGT en fonction de la programmation des stratégies nationales applicables”*. Dans quelle mesure les stratégies de développement des pays ont effectivement intégré des mesures de soutien FLEGT, et à quel degré le soutien FLEGT a favorisé les pays APV, cela n'est pas clair (voir le Chapitre 4.1 - Soutien aux pays producteurs et le Chapitre 5 - Rapport coût-efficacité).

Toutefois, *l'amélioration de l'accès au marché de l'UE* n'est pas la seule raison pour les pays de s'engager dans un APV. Selon l'Enquête Pays APV menée dans le cadre de la présente évaluation (voir Volume 2), *“la gestion durable des ressources forestières nationales”* et *“une meilleure gouvernance forestière”* ont été des objectifs tout aussi importants pour tous les pays APV, dès le

²¹ Cependant, ces produits doivent inclure grumes, traverses, bois sciés, placages, et contreplaqués au minimum.

²² L'Indonésie a ajouté des critères de GDF à son système SVLK (SVLB) (Norme PHPL) pour certaines catégories de producteurs ; cependant certaines parties prenantes expriment des doutes sur le niveau de durabilité et la façon dont les taux de conformité sont traités (voir AM Indonésie).

début. À cet égard, certains bénéfices attendus se sont matérialisés, après la mise en œuvre de l'APV, en particulier :

- *“outils supplémentaires pour lutter contre les activités illégales sur le marché d'origine du bois”* - De nombreux outils ont été ou sont en train d'être développés pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts (amélioration du cadre juridique, participation accrue des acteurs, surveillance indépendante, amélioration des systèmes de surveillance et de contrôle...) et il y a des indications que les APV commencent à se traduire en une réduction durable de l'exploitation illégale (p.ex. au Ghana et en Indonésie).

En phase avec le Plan d'action, la législation CE a été mise en place pour recevoir les produits sous Autorisation FLEGT. Contrairement au Règlement CE 995/2010 (le 'RBUE'), le Règlement CE 2173/2005 ('le Règlement FLEGT') est une mesure de contrôle des frontières et il semble que les EM soient prêts à recevoir de tels produits.

Il y a une inquiétude générale, cependant, sur le niveau de mise en œuvre du RBUE en Europe, qui pourrait réduire les incitations pour les pays APV à délivrer des Autorisations FLEGT. Une observation faite en réponse à l'Enquête publique menée dans le cadre de cette évaluation conclut que *“la mise en œuvre lente du RBUE diminue les incitations pour les pays APV à s'engager”*. En outre, les pays APV ont du mal à accepter le manque de reconnaissance des efforts qu'ils ont faits pour améliorer le cadre général de leur gouvernance (en l'absence d'Autorisations FLEGT, ils sont traités comme un pays non-APV). Cela a conduit plusieurs pays (le Vietnam, et le Congo) à proposer une application progressive du SVLB, tandis qu'au Cameroun cela est suggéré par les parties prenantes.

A proprement parler, un flux de *produits sous Autorisation FLEGT* ne peut pas commencer à exister avant qu'un système de vérification de la légalité couvrant la gamme complète des produits soumis à l'APV fonctionne de manière satisfaisante sur l'ensemble des chaînes d'approvisionnement concernées. Par conséquent, les Autorisations FLEGT ne devraient pas être attendues avant que les exportations vers les pays non-UE et la production pour les marchés domestiques soient suffisamment en conformité au regard du SVLB. En dépit des retards observés et du fait que des Autorisations FLEGT ne soient pas encore disponibles, de nombreux EM attendent beaucoup de ces autorisations en termes d'amélioration de la gouvernance. En même temps, certaines parties prenantes dans les pays APV mettent en question l'accent fort mis sur ces autorisations. Ils craignent que la focalisation sur les aspects techniques du régime d'autorisations (tels que les STB) puisse détourner l'attention de l'objet même de l'APV - qu'ils perçoivent davantage comme étant l'amélioration de la gouvernance.

Dans de nombreux pays APV, *l'inclusion du marché domestique dans l'APV* a été exprimée comme une intention plutôt qu'une exigence stricte. Par exemple, l'Art. 13 de l'APV Ghana indique que *“le Ghana doit s'efforcer de vérifier la légalité du bois vendu sur les marchés domestiques et du bois importé, en utilisant, si possible, les systèmes développés pour la mise en œuvre du présent accord”*. L'APV du Libéria a une formulation similaire. Le Cameroun et le Congo, d'un autre côté, intègrent le marché domestique de façon plus explicite. L'APV Congo Art. 9 précise que *“le Congo [utilisera] le système de vérification de la légalité des bois et des produits dérivés pour l'ensemble des bois et produits dérivés quelque soit le marché de destination”*. Pourtant, le fait que les pays APV aient inclus le marché domestique dans l'APV et dans leurs stratégies et efforts axés sur le développement et le respect du SVLB implique de lourdes tâches, nécessitant des investissements, de la main-d'œuvre et du temps supplémentaire (imprévu) importants.

Dans un certain nombre de pays APV (en particulier au Cameroun et au Ghana²³), la progression vers la délivrance d'Autorisations FLEGT a été retardée en raison des difficultés à établir les systèmes de traçabilité nécessaires. En même temps, les prévisions sur le délai pour qu'un flux régulier de produits sous Autorisations FLEGT commence à exister, se sont avérées trop ambitieuses ; il n'y a pas de tels flux à ce jour. Certaines parties prenantes ont suggéré que des APV régionaux, permettant des économies d'échelle pour le STB, pourraient aider. Cependant, il n'y a pas eu de propositions pour mettre en place de telles variantes régionales, du fait apparemment d'appréhensions relatives à la souveraineté sur les données et la gestion des données.

4.2.3 Examen et élaboration d'une législation supplémentaire

Le Règlement N° 995/2010 de l'UE, mieux connu comme le Règlement Européen du Bois (RBUE), a été préparé pour empêcher la mise sur le marché de l'UE de produits à base de bois récolté illégalement, soutenant ainsi et complétant les APV. La portée du RBUE est précisée dans ses Définitions (législation applicable) et Annexe (produits²⁴). Le RBUE fixe également les obligations de ce que l'on appelle les "opérateurs", ces parties qui mettent des produits (soit importés de l'extérieur soit produits dans l'UE) entrant dans le champ d'application du RBUE pour la première fois sur le marché de l'UE, et présente des obligations pour les "commerçants", plus bas dans la chaîne. Le RBUE a été adopté en décembre 2010.

Le RBUE établit trois obligations-clés comme suit:

1. Il **interdit la mise sur le marché de bois illégalement récolté** ou de produits dérivés d'un tel bois ;
2. Il requiert de la part des **opérateurs** qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché de l'UE pour la première fois d'exercer une «**diligence raisonnée**» (DR).
3. Il requiert de la part des **commerçants** en bois et produits bois après la première mise sur le marché de **tenir des registres** de leurs fournisseurs et clients.

Le RBUE a été suivi par deux actes réglementaires additionnels relatifs à son contrôle : (a) le Règlement d'Exécution (UE) N° 607/2012 de la Commission de juillet 2012, détaillant les règles applicables aux Organisations de Contrôles (OC) relatives à leur Système de Diligence Raisonnée (SDR) et à la fréquence et à la nature des contrôles à effectuer auprès des OC ; (b) le Règlement d'Exécution (CE) N° 363/2012 de février 2012 sur les règles de procédure pour la reconnaissance et le retrait de la reconnaissance des OC.

Le RBUE est entré en vigueur le 3 mars 2013 et doit être mis en œuvre par tous les EM. Comme il a été publié à la fin de 2010, un certain temps a été accordé aux autorités et au secteur privé pour se préparer. Le simple fait qu'une telle législation innovante, couvrant l'ensemble des 28 EM actuels, ait été élaborée et adoptée est en soi considéré comme un accomplissement.

Conception

Le RBUE interdit que les produits à base de bois récolté illégalement soient mis sur les marchés dans l'UE. Pour éviter toute discrimination entre les pays, qui serait en violation de l'OMC, le RBUE s'applique aux produits à base de bois qui sont soit importés de l'extérieur de l'UE soit produits dans l'UE.

²³ Annual Report 2011 - Implementing the Ghana-EU VPA. JMRM (Ghana and EC) (04 2014)

²⁴ Le Règlement couvre un large éventail de produits bois, incluant des produits en bois massif, le parquet, le contreplaqué, les pâtes et le papier. Ne sont pas inclus les produits recyclés, de même que les papiers imprimés tels que livres, revues et journaux..

Les sociétés faisant le commerce de produits entrant dans le champ d'application du RBUE doivent être enregistrées dans au moins l'un des EM pour pouvoir fonctionner légalement, et de sorte que les Autorités Compétentes (AC), les entités chargées de surveiller la conformité des opérateurs avec les exigences du RBUE, puissent les avoir dans leur champ juridique. Cela facilite à la fois le contrôle et la poursuite, le cas échéant. Les "opérateurs" (voir ci-dessus) doivent prendre les mesures nécessaires afin de vérifier que du bois récolté illégalement ou des produits dérivés d'un tel bois ne soient pas mis sur le marché interne. À cette fin, les opérateurs doivent faire preuve de "diligence raisonnée". Comme la charge de la preuve est placée sur eux, les opérateurs devront assurer que leurs fournisseurs se conforment aux exigences de légalité. L'exigence de conformité à la loi se réfère au cadre juridique du pays d'origine (ou des pays d'origine si le produit est fait de matière première bois provenant de plus d'un pays) c.à.d. où le bois a été récolté.

Le RBUE exige des exploitants qu'ils évaluent activement le risque que leurs achats potentiels proviennent de sources illégales, en appliquant un système de diligence raisonnée (SDR). Le SDR comprend trois éléments inhérents à la gestion des risques : l'accès à l'information, l'évaluation des risques, et l'atténuation du risque identifié. Il devra permettre d'accéder à l'information sur les sources et sur les fournisseurs de bois et produits dérivés mis sur le marché interne pour la première fois, y compris les informations pertinentes telles que le pays de récolte, la conformité à la législation applicable, les essences, la quantité et, (le cas échéant) la région infranationale ainsi que la concession de récolte.

Sur la base de ces informations, les opérateurs doivent procéder à une évaluation des risques. Lorsqu'il existe un risque non-négligeable que la matière-première bois ait été produite illégalement, l'exploitant doit prendre des mesures d'atténuation qui lui permettent de limiter ce risque. Le RBUE crée une "file verte" pour les produits bois sous Autorisation FLEGT (en provenance de pays APV) et pour les produits figurant dans une Annexe de la CITES. Bien qu'il n'y ait pas de "files vertes" pour d'autres preuves de légalité, en pratique les éléments de DR utilisés jusqu'à présent, en l'absence d'Autorisations FLEGT, incluent la fourniture (a) de certificats de GDF tels que FSC et PEFC, (b) des attestations de systèmes de vérification de la légalité tels que Certisource, OLB, TLTV, VLC, ou (c) tous documents pertinents issus du contexte national des pays producteurs et fournissant des preuves de légalité. Les vérifications de conformité à la loi incluent le droit de récolter le bois, le paiement des taxes et droits de récolte, le respect de la législation forestière applicable, la prise en compte des droits juridiques des tiers et la conformité aux réglementations commerciales et douanières.

Les opérateurs peuvent soit développer leur propre SDR soit faire appel aux services d'une Organisation de contrôle. Dans ce dernier cas, l'OC développe un SDR qui peut être utilisé par tous les opérateurs qu'elle soutient. Les opérateurs doivent appliquer le SDR de l'OC correctement et l'OC exerce des contrôles à cet effet. À son tour, le fonctionnement de l'OC doit être contrôlé par l'AC.

Les "commerçants" (entreprises en aval de la chaîne, qui achètent, à des fins commerciales, les produits soumis au RBUE qui ont déjà été mis sur le marché c.à.d. par les opérateurs) sont tenus par le RBUE d'enregistrer à la fois les entreprises auprès desquelles ils se procurent les produits à base bois et les entreprises auxquelles ils vendent leurs produits à base de bois. Cela permet aux AC d'effectuer des contrôles sur les chaînes de contrôle (CdC) et finalement de retracer tous opérateurs ayant fourni des produits bois supposément illégaux.

Le RBUE exige trois actions de la part des EM : (1) la désignation d'une Autorité compétente, responsable de la mise en œuvre et de contrôles effectifs au niveau de l'EM ; (2) l'adoption de la législation nécessaire pour appuyer la mise en œuvre effective (p.ex. d'adopter des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les infractions) ; et (3) la mise en œuvre d'un contrôle et de poursuites efficaces. La CE doit veiller à ce que les EM soient informés du Règlement et qu'ils le mettent en œuvre en conséquence. Pour assurer la mise en œuvre effective du RBUE dans les 28

EM, la CE peut se référer au Règlement précité (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil daté du 20 octobre 2010 (qui constitue donc le droit européen), informer les EM sur les façons possibles de l'aborder, promouvoir les échanges d'expérience entre les EM, ou fournir des lignes directrices aux EM et aux parties prenantes, à travers des documents, des sites Web, des séminaires, etc. Si cela devait ne pas résulter en une mise en œuvre effective, l'UE a la possibilité de lancer une procédure d'infraction contre un EM non respectueux, qui peut conduire à des amendes substantielles. Bien que cela soit généralement considéré comme trop coûteux et long (cela peut prendre plusieurs années) et indésirable car elle peut peser sur les relations internes, au cours de 2015 la CE a engagé des procédures de pré-infraction contre quelques EM et, selon la Revue du RBUE (2015), cela a réussi à amener rapidement la majorité des EM à la conformité.

Selon des sources CE, les aspects positifs importants de la conception du RBUE incluent qu'il respecte les valeurs de l'UE, comme la transparence, la non-discrimination et l'équité, et que le texte est clair et concis. En outre, et surtout, le lien direct entre le côté demande, exprimé par le RBUE, et le côté offre (APV) est considéré comme une force potentielle importante de FLEGT. Il est estimé que la mise en œuvre effective du RBUE aura un effet de renforcement sur la mise en œuvre des APV et ajoutera donc de la valeur à FLEGT.

Pourtant, certaines questions font encore l'objet de débats de parties prenantes, notamment :

- L'absence d'une *"file verte"* pour le bois vérifié légal ou certifié GDF est regrettée, alors que ce dernier est généralement considéré comme conforme à des normes de durabilité supérieures au bois "autorisé FLEGT". Le RBUE considère le rôle des systèmes de certification cependant comme des éléments qui peuvent être utilisés dans l'atténuation des risques pour la diligence raisonnée.
- Les EM doivent mettre en œuvre le RBUE dans leur contexte national. Cela signifie que - bien que le RBUE soit censé être mis en œuvre de manière uniforme par les 28 EM - il y aura inévitablement des différences dans la législation, la capacité des AC, les niveaux de contrôle, la façon de traiter les non-conformités et actions correctives, ou les poursuites et niveaux de sanctions, entre autres. Cela conduira à des niveaux inégaux de mise en œuvre et d'application dans les EM et, par conséquent, à une situation dans laquelle les opérateurs pourraient cibler les EM les moins regardants ("les portes de derrière") pour importer leur bois. Pour éviter de telles situations et fournir ce que l'on appelle un "terrain de jeu équitable", la mise en œuvre et l'exécution doivent être harmonisées autant que possible.
- Au moment de définir la portée, en termes de produits, il a été décidé d'inclure certains produits et d'en laisser d'autres de côté (notamment papier imprimé et sièges en bois), afin d'assurer une mise en œuvre gérable. Alors que cela est compréhensible du point de vue des organes d'exécution, cela comporte le risque de montrer de l'incohérence et de laisser certains flux de produits à base de bois illégal intouchés. Il devrait y avoir un calendrier pour étendre la portée.
- La "législation applicable" définit également des restrictions dans le champ d'application, par exemple en laissant de côté les droits sociaux.

Mise en œuvre

Tous les EM étaient tenus d'appliquer le RBUE à partir du 3 mars 2013. Pour promouvoir une application effective, le Groupe d'experts CE et RBUE a organisé des réunions officielles avec les AC, la société civile (y compris des ONG comme Forest Trends) et le secteur privé (p.ex. ETTF). Des plateformes de communication en ligne ont été créées et un guide préparé en septembre 2013 et

périodiquement mis à jour comme “document vivant”²⁵. Des formats d'inspection ont été mis au point pour aider les AC et un document de stratégie d'harmonisation a été développé.

En 2014, la CE a introduit un “tableau d'affichage” sur son site internet²⁶, comparant le respect des 28 EM sur les trois exigences de mise en œuvre. Cela semble avoir été un outil tout à fait efficace. En juillet 2013, 18 EM avaient toujours des problèmes, mais en février 2015, seulement sept EM nécessitaient des mesures supplémentaires pour achever la conformité. Selon "L'Etat de la Mise en Œuvre du RBUE" (CE, 2015), sur 28 EM, il reste encore du travail sur les questions suivantes : (a) Désignation de l'AC (4) ; (b) Législation sur les pénalités (6) ; et (c) Mécanismes de contrôle (5). Les EM concernés étaient Grèce, Hongrie, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie²⁷ et Espagne.

Les *défis et problèmes* identifiés par les parties prenantes (Semaine FLEGT 2015 ; visites d'EM ; Enquête EM ; entretiens avec des représentants de gouvernements, du secteur privé, de la société civile et de la CE ; Revue du RBUE 2015²⁸) comprennent ce qui suit :

- Bien que la mise en œuvre effective du RBUE ait été une priorité, la mise en œuvre à ce jour a été généralement perçue comme lente, plutôt faible et inégale. Les EM étaient tous amplement avisés du RBUE, pourtant la plupart n'étaient pas préparés à sa mise en œuvre lors de son entrée en vigueur. Bien que des progrès aient été faits, il y a eu de grandes différences entre les pays avant-coureurs et les suiveurs plus lents. Cela a résulté en une concurrence déloyale entre les EM, des exigences de marché inégales pour le secteur privé dans les pays producteurs et un risque que les APV perdent de leur valeur et la CE une partie de sa crédibilité.
- Il y a eu des problèmes avec la désignation des AC. Selon la liste des AC nommées pour la mise en œuvre du RBUE (2013), certains EM avaient des procédures internes longues pour désigner une AC et n'avaient donc fourni que des informations préliminaires. En octobre 2015, seulement l'Espagne devait encore désigner une AC. Selon la Revue du RBUE 2015, la position, le pouvoir et le statut des AC varient entre les EM.
- La capacité de la plupart des AC est considérée comme plutôt limitée en termes d'effectifs, de budgets et de formation. Dans les pays importateurs de bois importants, tels que les Pays-Bas et la Belgique, un personnel de seulement trois "équivalents plein temps" et demi a été affecté aux AC. Seul Malte, avec une personne pendant un mois par an, a moins de capacité. Les pays ayant de nombreux propriétaires forestiers privés et des surfaces forestières importantes (p.ex. Finlande, Allemagne, France et Roumanie) ont plus d'inspecteurs disponibles, mais la formation peut ensuite être un défi (p.ex. France, Roumanie). Le personnel, en réalité, a tendance à être dispersé dans le pays, à être affecté à cela comme une charge de travail supplémentaire, et à devoir s'adapter à des méthodologies (audits de systèmes) qui sont nouvelles et inusuelles pour eux (par rapport à des inspections de terrain).
- Selon la Revue du RBUE (2015), les budgets annuels mis à la disposition des AC variaient considérablement et étaient insuffisants dans plusieurs EM. Bien qu'il y ait de plus en plus de coopération entre les AC (ateliers, réunions officielles, contact au jour le jour, coopération sur des sujets spécifiques, tels que le bois illégal du Brésil, ou échanges avec les autorités des USA et de l'Australie), il y a toujours le besoin ressenti d'une même compréhension des détails, de

²⁵ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Final%20Guidance%20document.pdf>

²⁶ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>

²⁷ Au moment de la visite de l'Equipe en Roumanie, la législation nécessaire était en grande partie en place, deux AC (avec une répartition claire des tâches) fonctionnaient depuis le début de 2015 avec une capacité importante et les premiers résultats des actions de contrôle ont pu être communiqués.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/eutr_review/Statistics.pdf

documents-guides clairs au niveau de l'UE et d'un accord sur la façon de traiter des questions spécifiques, telles que le bois confisqué. Pour résoudre certains de ces problèmes, un Groupe d'application du RBUE²⁹ a été établi fin 2014, avec (seulement) des membres de pouvoirs publics (principalement des AC ou de ministères liés) des EM. Son but est d'aider la CE à harmoniser la mise en œuvre du RBUE dans les EM.

- Il y a eu un démarrage lent dans l'approbation officielle des OC (deux en 2013 ; deux autres en 2014 ; au total douze avaient été approuvés à la fin de 2015) ; la qualité du processus a été considérée plus importante que sa vitesse. Le processus d'évaluation est assez détaillé et prend beaucoup de temps, du fait que plusieurs séries d'évaluation (3 à 6) sont généralement nécessaires avant que les demandeurs comprennent bien et remplissent les conditions. En 2014, la CE a passé un contrat avec un fournisseur de services pour effectuer les évaluations et cela a considérablement accéléré le processus. Pourtant, certains requérants se sont plaints de listes d'attente ou de longues périodes au cours desquelles ils n'ont reçu aucune nouvelle sur la progression de leur dossier. Un autre candidat a été surpris par une demande de la DG-ENV de traduire et de soumettre à nouveau sa demande d'origine (pourtant rédigée dans une langue officielle de l'UE) en anglais, pour "accélérer le processus". Certaines personnes interrogées se sont dites surprises et préoccupées face au fait que différentes OC ont été approuvées sur la base de méthodologies significativement différentes, qui n'avaient pourtant pas été formellement reconnues publiquement comme "méthodes approuvées". Selon la CE cependant une méthode de reconnaissance standard et une procédure de reconnaissance sont utilisées et un Groupe interservices a été créé pour se prononcer sur la reconnaissance. La liste des OC approuvées est présentée sur le site Web de la DG-ENV³⁰.
- D'autres contraintes incluent le très faible nombre de clients des OC. Selon la Revue du RBUE (2015), ceci est en partie un effet de la réticence des entreprises fondée sur la crainte que l'OC informera l'AC si leur SDR n'est pas en ordre. En outre, l'application limitée du RBUE par les AC ne pousse pas les entreprises à mettre en œuvre un SDR. Certains acteurs du secteur privé ont indiqué que le coût serait aussi un élément.
- Alors que des grandes entreprises européennes ont commencé à développer des SDR assez tôt – ce qui a parfois entraîné une réduction significative de leur nombre de fournisseurs - et étaient prêts à exercer la DR dès l'entrée en vigueur du RBUE, la grande majorité des entreprises à travers l'Union a adopté une attitude de "*wait and see*" (attendre et voir). Sans mise en œuvre, contrôle et poursuites effectifs, d'une part, et sans directives claires et suffisantes d'autre part, les PME en particulier semblent peu susceptibles de changer leurs pratiques. Selon la Revue du RBUE 2015, la mise en place et la maintenance du SDR sont généralement considérées comme les principales obligations et charges supplémentaires pour les entreprises de l'Union.
- Etant donné que les exigences du RBUE sont indirectement transférées / imposées aux fournisseurs dans les pays producteurs³¹, il est nécessaire que ceux-ci, en particulier les PME, soient activement soutenus par des programmes de formation afin de se conformer. La CE et certains EM (dont l'Allemagne, le RU et les Pays-Bas) ont mis au point de tels programmes de soutien.
- En l'absence de bois sous Autorisation FLEGT, parmi les alternatives pour se conformer aux exigences en matière de DR (ou, comme certaines parties prenantes le disent, "pour démontrer

²⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3085>

³⁰ <http://ec.europa.eu/environment/forests/mos.htm>

³¹ Selon la Revue du RBUE (2015) plus de 50% des opérateurs de l'échantillon demandaient à leurs fournisseurs qu'ils obtiennent la certification, afin de réduire les risques, compte tenu des exigences du RBUE.

la conformité au RBUE"), l'option du bois certifié et/ou vérifié semble être la plus faisable (CITES fait seulement référence à certaines formes de produits dans des essences spécifiques, souvent dans des volumes limités, tandis que la fourniture d'"autres preuves ou éléments de DR" pourrait être longue et coûteuse pour les opérateurs à obtenir, et être au-delà de la capacité et trop risquée pour les AC à traiter de manière responsable). La promotion active de la vérification/certification serait donc un choix stratégique valide, mais cela se produit peu sous financement FLEGT. Néanmoins, dans certains pays, le secteur privé a reconnu et exploité cette opportunité, p.ex. en Bosnie-Herzégovine, où en raison du RBUE, la surface forestière certifiée et le nombre d'entreprises ayant un certificat CdC ont considérablement augmenté.

- Le moment choisi pour l'introduction du RBUE a été critiqué de différentes manières. Certains pensent que c'est arrivé trop tard et que le RBUE aurait dû être en place beaucoup plus tôt pour soutenir le développement des APV de manière efficace. D'autres soutiennent qu'il est venu trop tôt car de nombreux fournisseurs, en particulier les PME non certifiées dans les pays producteurs, n'étaient pas suffisamment préparés et ont donc dû opter pour d'autres marchés ayant des exigences moins strictes. D'autres encore sont d'avis que le RBUE sape les APV, car il fournit déjà un accès au marché de l'UE.
- L'expérience de l'AC allemande indique que (a) les SDR sont très exigeants, surtout pour les PME ; (b) il y a une concurrence déloyale de la part d'autres pays importateurs en dehors de l'UE ; (c) certains des fournisseurs ont été remplacés, entraînant une baisse des volumes échangés, et des coûts unitaires plus élevés ; et (d) il y a un net changement dans le comportement des opérateurs dans le sens où ils cherchent désormais à éviter les risques. Certaines entreprises ont confirmé qu'elles avaient changé une partie de leurs fournisseurs.
- Bien que la CE ait fourni des documents-guides pour les entreprises sur la mise en œuvre du RBUE en septembre 2013, cela est venu tard, précisément six mois après que le RBUE soit entré en vigueur. En outre, selon plusieurs acteurs du secteur privé, les directives étaient plutôt limitées et peu claires. En conséquence, les fédérations du bois ont éprouvé des difficultés à fournir des informations appropriées à leurs membres. Selon l'évaluation du RBUE 2015, il semble qu'il y ait un besoin de sensibiliser davantage les opérateurs et les commerçants sur les exigences du RBUE, les exigences de DR, les services des OC et les moyens d'accéder aux documents-guides de la CE et aux informations des AC.
- L'Enquête EM et les visites d'EM ont également cherché à obtenir des informations sur les progrès et les défis de la mise en œuvre. Bien que près de la moitié des EM ne perçoivent pas encore de changements (dans certains cas, en raison du manque de mise en œuvre), les changements positifs identifiés comprennent : (a) une sensibilisation accrue sur le risque de bois illégal ; (b) une importation accrue de bois certifié et une poussée de la certification dans certains pays producteurs ; (c) une influence positive sur la législation dans les pays producteurs ; (d) des avantages pour les producteurs légaux du fait que du bois illégal à bas prix a été exclu du marché ; (e) un accroissement des exportations basées sur la conformité légale (p.ex. Indonésie, Bosnie) ; (f) une amélioration de l'application des lois et des règlements relatifs à la gestion des forêts et au travail par des sociétés juridiquement conformes dans les pays producteurs ; et (g) des outils d'application de la loi pour les ONG.
- Les *changements négatifs* identifiés par les EM et les parties prenantes dans les EM (Enquête EM et visites d'EM) comprennent : (a) l'augmentation des coûts et des charges administratives ; (b) le retrait de PME des pays producteurs (PP) des marchés d'exportation ; et (c) de la confusion et des soucis dans les PP en raison du manque de mise en œuvre harmonisée à travers les EM. Selon la Revue du RBUE 2015 (Enquête publique) les plus importants aspects connexes du RBUE identifiés par les répondants comme des obligations et des charges supplémentaires pour le secteur privé dans les EM sont (par ordre d'importance décroissante) : 1. la mise en place d'un SDR (80%) ; 2. la maintenance d'un SDR (80%) ; 3. l'utilisation du SDR d'une OC (48%) ; 4. le changement de

fournisseurs (42%) ; et 5. le changement de zone d'approvisionnement géographique (40%). Concernant les aspects 4 et 5, des pourcentages similaires de répondants n'ont explicitement pas considéré ces aspects comme des charges supplémentaires. Dans le même sondage, 31% des répondants sont d'accord avec l'affirmation que le RBUE a créé des avantages directs pour les entreprises des EM en général ; toutefois, 47% sont en désaccord ou fortement en désaccord. Les effets sur les pays producteurs dépendent de la nature et de l'étendue de leurs échanges commerciaux avec l'UE. Comme on peut s'y attendre, là où il existe un lien commercial faible (p.ex. Colombie), il y a moins de conscience, une moindre perception de la pertinence et moins d'impact sur le commerce (même si certains acteurs identifient le RBUE comme une nouvelle opportunité pour eux d'accéder au marché de l'UE). Lorsque les liens commerciaux sont plus importants, il y a une plus grande sensibilisation et une incitation claire pour la mise en œuvre de l'APV (p.ex. Ghana, Indonésie) et/ou de la certification (p.ex. Bosnie, Ghana³²).

Application

Début 2015, 22 EM avaient des lois en place, mais le degré de mise en œuvre varie entre les EM, et il y a eu des défis à relever. Des Demandes d'actions correctives (DAC) sont émises par les AC dans les cas où la non-conformité avec le RBUE est identifiée. La Revue du RBUE a identifié que début 2015, 19 EM avaient appliqué des mesures et/ou sanctions correctives pour les entreprises non-conformes.

- L'approche suivie par de nombreux EM a été de se concentrer au cours de la première année de mise en œuvre sur la fourniture d'informations ; à partir de la deuxième année, il y a eu une focalisation accrue sur l'application. De cette façon, les entreprises sont incitées à apprendre et réagissent positivement aux DAC. Par exemple, l'AC néerlandaise a utilisé les étapes suivantes dans la première année : (a) analyse du marché pour identifier les opérateurs concernés ; (b) sensibilisation et développement des capacités sur le RBUE pour le groupe cible ; et (c) utilisation de mises en garde pour relever le niveau d'intérêt des entreprises pour la conformité. Cette approche a également évité de surcharger le parquet (ministère public).
- L'AC allemande a mis en place l'inscription obligatoire des opérateurs. L'enregistrement comprend des informations sur les produits, les espèces, les volumes, les pays, l'utilisation d'un SDR propre ou d'une OC, et la certification (FSC, PEFC). Cette information aide l'AC à évaluer les risques et facilite la communication avec les opérateurs. L'AC a été surprise par l'augmentation des inscriptions (de 350 en 2013 à 2'200 en 2014). L'AC s'était fixé comme objectif de vérifier 10% des opérateurs enregistrés (220) en 2014. Elle a pu à en contrôler 184 (8%), dont 25% ont été trouvés non-conformes. 10% ont reçu une DAC et 2% ont été accusés d'infractions graves et des sanctions sont attendues. Des contrôles similaires par l'AC néerlandaise en 2014 ont révélé 25% d'entreprises non conformes en raison d'un manque d'information ainsi que d'un certain attentisme souvent lié à un prétendu manque de moyens. Selon la Revue du RBUE (2015), l'inspection de 20 entreprises en Suède a abouti à la pleine approbation d'une seule entreprise et à l'enregistrement de 13 violations mineures et six majeures.
- Bien que de nombreuses parties prenantes insistent sur la nécessité d'une harmonisation et d'une meilleure coordination entre les EM³³, elles font aussi des observations plus positives. Le

³² Les plus grandes entreprises exportatrices au Ghana ont indiqué que le RBUE les stimulait pour atteindre la certification Bois contrôlé FSC et Chaîne de contrôle FSC, leur permettant d'accéder au marché de l'Union, tandis que les autorisations FLEGT sont encore attendues.

³³ Par exemple, il existe des différences considérables dans les sanctions. En Allemagne, celles-ci comprennent : (a) la confiscation des produits, (b) une amende pouvant aller jusqu'à 50.000 €, c) jusqu'à un an de détention. Aux Pays-Bas : (a) la confiscation, (b) une amende de 72.000 € et (c) un maximum de deux ans de détention. En Roumanie, les sanctions récemment adoptées (août 2015) comprennent : (a) la confiscation, (b) des sanctions allant jusqu'à € 4.456; (c) jusqu'à 7 ans de détention, (d) le retrait de la licence d'exploitation. Dans deux EM (Grèce et Hongrie), les sanctions n'avaient pas encore été déterminées en octobre 2015.

RBUE et le Lacey Act sont en train de changer de façon significative la légalité des chaînes d'approvisionnement, mais les agences d'application doivent utiliser les informations disponibles de manière plus efficace et stratégique. La nécessité d'une approche globale, incluant les principaux acteurs comme la Chine, est ressentie par plusieurs parties prenantes, afin d'entreprendre une action plus ciblée et stratégique.

- Selon la Revue du RBUE (2015), environ un tiers des entreprises interrogées ont signalé un déplacement de leurs approvisionnements en bois et produits bois, des pays tropicaux vers les pays tempérés. Les pays identifiés comme étant particulièrement impactés incluent le Congo, la Malaisie, le Brésil et la Chine. Au cours des visites de pays, l'Indonésie et la Bosnie-Herzégovine³⁴ ont signalé une augmentation des exportations vers l'Union depuis la mise en œuvre du RBUE et cela a été confirmé par la Revue du RBUE (2015).
- Les visites d'EM (mi-2015) ont confirmé que les systèmes sont en place et fonctionnent en Finlande, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et au RU, mais ont identifié des problèmes restant à résoudre : (a) les effectifs limités (4x) ; (b) le niveau de formation du personnel (1x) ; (c) le roulement élevé du personnel (1x) ; et (d) le grand nombre de PME nationales à inspecter (2x). En Roumanie, le système est en place et fonctionne depuis début 2015, mais une loi d'application est nécessaire pour confirmer la compétence spécifique de l'une des AC. En Italie (visite d'EM), la législation est en place, mais pas encore mise en œuvre ; l'AC a été désignée, mais ne fonctionne pas encore correctement³⁵ ; aucune ressource n'a été allouée, et aucune capacité n'a encore été construite, alors qu'il existe de nombreuses PME à traiter.

4.3 Marchés publics

4.3.1 Marchés publics dans le Plan d'action FLEGT de l'UE

Un marché public désigne l'achat de biens ou de services pour le compte d'une autorité publique. Dans les pays développés, les marchés publics (MP) représentent en moyenne 12% du PIB (Brack, FW 2015). Le Plan d'action FLEGT comprend le développement et la mise en œuvre de Politiques de Marchés Publics (PMP) pour les produits à base de bois comme l'un de ses sept Volets d'action. La CE a proposé (a) d'utiliser le 'Manuel sur les marchés publics écologiques' pour montrer qu'il est possible en vertu de directives sur les marchés publics de prendre en compte des bois et produits bois récoltés légalement ainsi que des aspects environnementaux de la GDF; et (b) d'attirer l'attention des gouvernements des EM sur le fait que l'exploitation illégale des forêts peut être résolue par l'adoption de Politiques de Marchés Publics sur le Bois (PMPB).

Selon le Groupe de Travail ad hoc IV du Comité Forestier Permanent de la CE sur les Marchés Publics de Bois et Dérivés du Bois - SFWG - (2010), les PMPB peuvent soutenir l'action gouvernementale pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts, en particulier dans les pays tropicaux, en réduisant la production illégale et non durable de bois et le commerce associé. Les PMPB pourraient aussi aider la CE à respecter ses obligations et engagements en vertu d'accords internationaux, comme la Convention sur la Diversité Biologique et la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones, et à lutter directement contre l'exploitation illégale. Comme 85% du bois et des matériaux à base de bois consommés dans l'UE sont d'origine locale, les PMPB sont également un outil pour améliorer la transparence sur le marché interne de l'Union.

³⁴ Selon la Revue du RBUE (2015), la valeur des exportations vers l'UE-28 de la Bosnie-Herzégovine est passée de 299M€ en 2012 à 372M€ en 2014 (Source: Analyse IMM de COMEXT).

³⁵ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/list_competent_authorities_eutr.pdf

4.3.2 PMPB dans les États Membres de l'UE

Dans l'UE, la PMPB est de la compétence des EM. A l'origine, des discussions ont eu lieu sur la possibilité d'une PMPB commune de l'UE, mais aucun accord n'a été trouvé. Néanmoins, la CE a tenté d'encourager les EM à adopter une vaste PMPB verte depuis 2008, et a commencé un programme pour développer des critères communs de Politique de marchés publics écologiques, dont l'adoption sera volontaire pour les EM (Brack, 2014).

Les EM se sont engagés à des degrés divers dans des PMPB. Au début du PA FLEGT, le RU et le Danemark avaient déjà adopté une PMPB (SFWG, 2010). En 2008, huit EM avaient une PMPB opérationnelle au niveau de l'administration centrale (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni), favorisant efficacement le bois légal et/ou durable, et cinq autres envisageaient d'en développer une (SFWG CE sur les Marchés Publics, 2010). En juillet 2014, 19 EM avaient adopté une PMPB au niveau de l'administration centrale (Brack, 2014).

Les résultats de l'Enquête EM réalisée pour la présente évaluation, combinés avec des recherches antérieures (Brack, 2014), conduisent à la conclusion que fin 2014, 22 EM avaient une PMPB en place³⁶. Cela signifie que début 2015 il y a encore six EM sans PMPB : Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie et Roumanie³⁷. Selon Martin & Haji Ghazali (2015), les PMPB ont tendance à être absorbées dans des politiques de marchés publics écologiques plus larges.

Selon du personnel de la CE, la surveillance des PMPB est difficile car les EM ne sont pas tenus de rendre compte ; il n'y a pas de statistiques officielles et la CE dépend entièrement des études externes pour conserver une certaine vue d'ensemble.

Les EM ont développé des PMPB très différentes. Certaines sont volontaires, d'autres sont obligatoires. La plupart des PMPB se concentrent uniquement sur le niveau central (ministères et services de l'administration centrale), tout en encourageant les niveaux inférieurs (provinces, municipalités) à les adopter. Certains pays n'exigent que la conformité légale, d'autres acceptent la conformité légale, mais préfèrent le bois certifié GDF, et d'autres encore n'acceptent que le bois certifié GDF. Certains EM ont explicitement émis la possibilité d'accepter le bois sous Autorisation FLEGT, tandis que d'autres ont explicitement choisi de ne pas l'accepter³⁸. Une autre différence importante réside dans la portée de la politique en termes de produits : de nombreuses PMPB couvrent tous les produits, alors que d'autres se concentrent sur certaines catégories de produits comme les meubles (République Tchèque), le papier (Bulgarie) ou une combinaison de ceux-ci (Slovénie, Espagne, Italie), ou au contraire excluent certaines catégories de produits tels que le papier (Allemagne, Belgique).

En outre, il existe des différences importantes dans la façon dont les EM déterminent la conformité sur la base de divers ensembles de critères. Un groupe limité de pays (Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni) applique une politique "globale", définissant leurs propres critères de légalité et de durabilité. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont des commissions indépendantes qui évaluent la conformité des systèmes de certification régulièrement. D'autres pays

³⁶ Sur 22 EM répondants, 16 ont indiqué qu'ils avaient une PMPB en place (Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Parmi les six autres EM répondants, trois sont connus pour avoir une PMPB en place (Bulgarie, République tchèque et Lituanie) (Brack, 2014). En outre, trois des six EM non-répondants ont une PMPB en place (Espagne, Malte et Suède) selon Brack (2014).

³⁷ Au cours de la visite d'EM en Roumanie, il a été clarifié que le pays a une loi de MP générale en place (sans aucune référence au bois ou produits bois) et qu'une proposition de loi sur les MP écologiques est en cours de discussion au parlement. Un outil de MP plus spécifique est considéré comme pertinent pour la Roumanie.

³⁸ Sur les 16 EM qui ont confirmé avoir une PMPB en place, 10 PMPB acceptent les autorisations FLEGT (p.ex. avec l'argument que cela reconnaît les efforts déployés par les pays APV), tandis que la PMPB des six autres (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Danemark et Estonie) ne l'acceptera pas (avec l'argument principal que la cible de leur PMPB est la GDF, plutôt que la légalité).

suivent des politiques plus simples, demandant aux acheteurs d'acquiescer du bois 'légal' ou 'durable', sans fournir de définitions détaillées, ainsi que 'recyclé' pour des catégories de produits comme les pâte à papier et papier (p.ex. en France). La plupart de ces pays acceptent un large éventail de certificats de légalité et de GDF ou même de simples auto-déclarations de l'industrie.

Comme mentionné ci-dessus, beaucoup de PMPB s'appliquent seulement aux gouvernements centraux. Dans de nombreux pays, les gouvernements régionaux et locaux sont encouragés et aidés – bien que pas obligés – à suivre les politiques des gouvernements centraux (Brack, 2014). Dans certains pays, les gouvernements de niveau inférieur ont fixé des exigences plus strictes que la PMPB nationale, parfois en réponse à l'absence d'une politique plus vaste, comme en France ou en Espagne (cf. Études de cas de la Politique de marchés publics écologiques³⁹). Cela est également le cas en Allemagne, en partie en raison de sa structure fédérale.

4.3.3 PMPB dans les Pays non membres de l'UE

Bien que non spécifiquement ciblés par le Volet d'action 3 du PA FLEGT, un certain nombre de pays producteurs APV et non-APV ont également commencé à travailler sur la PMPB (p.ex. Indonésie, Ghana et Colombie) ou exprimé leur intérêt à le faire au cours des missions de terrain de l'Évaluation⁴⁰ (Bosnie Herzégovine). Les principaux arguments avancés pour le faire sont les suivants : (a) établir des règles de passation de marchés transparentes et équitables ; (b) assurer un approvisionnement durable (et légal) ; (c) soutenir le secteur national du bois ; et (d) encourager les PME qui sont particulièrement actives sur le marché intérieur à travailler légalement en leur offrant l'avantage concurrentiel de l'accès au marché du gouvernement. Dans certains pays producteurs, la part du gouvernement dans la consommation intérieure est considérable pour le secteur du bois (p.ex. en Indonésie 30%, selon les estimations du gouvernement) ou pour des sous-secteurs spécifiques (p.ex. au Ghana, le secteur formel du meuble estime que le gouvernement représente 60% de leur marché). En Bosnie-Herzégovine, un fonctionnaire de l'Administration suggère qu'un outil de PMPB serait très utile pour la promotion de la certification GDF (FSC) pour les entreprises qui n'exportent pas. Il a toutefois été indiqué qu'une telle politique ne fonctionnerait jamais ("trop ouverte"), mais qu'une modification de la loi générale existante sur les MP pourrait être efficace. Cela laisse à penser que, dans certains pays, les lois sur les MP peuvent être des instruments plus efficaces que la PMPB.

D'autres pays ayant une PMPB en place incluent : Australie, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège et Chine (Brack, 2014). Pour cette dernière, une PMPB est en place depuis 2010 ; elle concerne les meubles, les panneaux, les planchers et le papier et elle exige la durabilité pour les importations et le respect des lois et règlements chinois relatifs aux forêts pour le marché local. Il n'y a, cependant, aucune exigence claire pour déterminer la légalité et la durabilité des produits, et l'application est limitée à la vérification des documents. Selon les parties prenantes interrogées au cours de la mission sur le terrain en Chine, la liste des produits de cette politique de marchés publics écologiques est trop limitée, et la politique est peu appliquée. Par conséquent, elle est considérée comme une mesure utile, en théorie plutôt qu'en pratique.

4.3.4 Efficacité de la PMPB

L'utilisation de PMPB pour s'approvisionner en bois de construction légal et durable était l'une des premières mesures adoptées par les gouvernements des pays consommateurs désirant exclure le bois illégal de leurs marchés. Dans de nombreux cas, cela pouvait se faire assez facilement, sans

³⁹ Disponible à l'adresse <http://www.greenpublicprocurement.ie/case-studies/>

⁴⁰ D'autres pays visités au cours de l'Évaluation (Cameroun, Côte-d'Ivoire et Vietnam) n'ont pas exprimé explicitement leur intérêt pour le développement d'une PMPB ; néanmoins les évaluateurs considèrent que ce serait un outil utile pour ces pays.

avoir besoin de nouvelles lois. Avec la mise en œuvre du RBUE, une PMPB exigeant seulement que le bois soit *vérifié légalement* peut sembler redondante (puisqu'avec le RBUE, le bois doit être légal de toute façon). Toutefois, tant que toutes les catégories de produits ne sont pas couvertes par le RBUE, les PMPB restent généralement pertinentes. En outre, elles peuvent envoyer un signal fort aux fournisseurs et se renforcer mutuellement, particulièrement quand elles reconnaissent explicitement le bois FLEGT. Alors que le RBUE exige la conformité *légale*, de nombreuses PMPB exigent du bois *durable et légal*. De telles PMPB ne semblent pas soutenir directement les APV / le bois sous Autorisation FLEGT, mais elle apporte une valeur ajoutée manifeste en ce qui concerne la *promotion de la gestion durable des forêts*.

Selon Oliver (OIBT, 2015), les PMPB dans l'UE et d'autres pays industrialisés n'ont eu qu'une influence mineure sur les pratiques forestières dans les tropiques, n'impliquant que les grosses entreprises publiques et détaillants, tandis que la majorité des plus petites entreprises consommatrices n'ont guère été impliquées. Oliver met également en évidence que l'effet des PMPB sur le marché se perd dans les « effets de marée » des cycles expansion-contraction de l'économie mondiale. Selon Brack (2014), cependant, certaines études de marché renforcent la conclusion que les PMPB ont eu un impact positif. Au RU, par exemple, la part certifiée des bois et panneaux est passée de 55% en 2005 à plus de 80% en 2008. De même, aux Pays-Bas, la part certifiée est passée de 13% en 2005 à 34% en 2008, 68% en 2011 et 87,7% en 2014⁴¹ (voir le site NTTA⁴²). Les PMPB et les gros acheteurs sont considérés comme les principaux facteurs générant la demande de bois certifié.

La certification GDF est de loin la manière la plus facile de démontrer la conformité aux exigences de PMPB. Brack conclut que *"dans les pays qui ont mis en œuvre des politiques globales d'approvisionnement en bois sur plusieurs années, l'évidence pointe vers un impact clair en termes de pénétration croissante du bois certifié dans le marché national"*. Il est également dit que les PMPB ont un impact plus large sur les marchés nationaux et consommateurs de bois, même là où les MP ne représentent qu'une faible proportion du volume total du marché. Le mécanisme est que les préférences des fournisseurs pour les chaînes d'approvisionnement relativement simples accentuent l'effet des préférences du secteur public. En d'autres termes, s'ils doivent fournir du bois durable aux institutions publiques, ils ont tendance à préférer fournir les mêmes produits à leurs autres clients, car il est plus simple et plus rentable d'éviter les aires de stockage mixtes. Au RU, les estimations d'impact, y compris ces effets induits, variaient de 20 à 40% contre 10 à 12% pour les achats directs.

Dans l'Enquête EM, il était demandé aux pays s'ils trouvent qu'ils obtiennent des résultats ou non dans ce Volet d'action. Sur les 23 EM qui ont répondu à l'enquête, 13 ont répondu "oui" à cette question (soit 57%), alors qu'aucun n'indiquait l'absence de résultats⁴³. Les raisons évoquées incluent la création d'une conscience et de changements dans le secteur du bois, à la fois dans les pays producteurs et les pays consommateurs. La Finlande a utilisé sa PMPB pour mettre en évidence la question de la légalité et promouvoir le bois durable, ce qui aurait provoqué des changements dans le secteur et auprès du grand public. Au RU, la PMPB a favorisé la mise en place de nouvelles normes pour l'industrie dans son ensemble, en coopération avec d'autres EM, comme le Danemark et les Pays-Bas. Les dix pays n'ayant pas répondu positivement incluent plusieurs pays qui n'ont aucune PMP en place (Grèce, Hongrie et Slovaquie) ou une PMPB de portée limitée (Bulgarie,

⁴¹ Selon l'AM Pays-Bas (2015), le Netherlands Timber Trade Association (NTTA) a importé un volume de 1,8 M m3 de bois et panneaux en 2014. Les pourcentages certifiés GDF étaient les suivants par catégorie : a. feuillus 56,3% ; b. contreplaqué 89,2% ; c. résineux / conifères : 96,2%.

⁴² <http://www.vvn.nl/>

⁴³ Les EM qui estiment ne pas avoir obtenu des résultats sont : Bulgarie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Luxembourg et Slovaquie.

République tchèque, Italie, Luxembourg). Cela semble suggérer qu'une PMPB plus complète pourrait être plus efficace et avoir plus d'impact.

Les répondants ayant une PMPB en place étaient spécifiquement questionnés sur les accomplissements observables de la politique. Quatre pays ont signalé une augmentation de la demande pour l'importation et l'utilisation de bois certifié (Allemagne, Slovaquie, Belgique) ou une réduction du risque d'utilisation de bois illégal (Chypre). D'autres ont souligné de plus larges retombées, comme une croissance du marché intérieur et du secteur national (Croatie), l'inspiration de critères pour d'autres produits comme les plaquettes de bois et les granulés de biomasse (Danemark) ou l'établissement d'une norme pour l'industrie également (RU). De nombreux pays, cependant, n'ont pu encore indiquer clairement d'effets observables ; le suivi est toujours en cours et les informations ne sont pas encore disponibles.

4.3.5 Défis

Martin et Haji Ghazali (OIBT, 2015) considèrent que la capacité des fournisseurs tropicaux à répondre aux exigences et coûts des PMPB dépend de leurs capacités et ambitions. Les entreprises bien organisées (et souvent aussi les plus grandes) se certifient (FSC, PEFC). L'effort public pour fournir une approche sectorielle (APV FLEGT) - et permettre ainsi aux PME et petits exploitants de participer – s'avère exiger des compétences, une capacité et des ressources techniques considérables qui, dans la plupart des cas, ne sont pas directement disponibles. Un soutien externe est nécessaire pour permettre à ces plus petits fournisseurs de se conformer aux exigences de légalité fixées dans le cadre des APV, du RBUE et des PMPB. En conséquence, et en l'absence d'APV fonctionnels délivrant des bois et des produits bois "autorisés FLEGT", l'utilisation accrue de PMPB peut favoriser les acteurs certifiés dans les pays producteurs au détriment des plus petits acteurs ayant des capacités financières et techniques limitées. Par exemple, au Ghana, les grandes et moyennes entreprises transformatrices et exportatrices de bois ont obtenu des certifications FSC-CW et -CdC au cours des dernières années, alors que les PME ont simplement cessé d'exporter vers le marché européen. Un tel risque, induit par FLEGT – une fois que les APV délivrent des Autorisations FLEGT - continuerait à s'appliquer aux PMPB qui ne reconnaissent pas les Autorisations FLEGT, sauf à ce que le bois FLEGT puisse être accepté comme la partie d'origine légale du bois certifié de « sources mixtes » durables (p.ex. sources mixtes FSC, PEFC).

D'autres défis mentionnés par diverses sources concernant la mise en œuvre de PMPB dans l'UE incluent : (a) la nécessité d'en renforcer la promotion, l'adoption et le rapportage à tous les niveaux du secteur public ; (b) la nécessité d'adopter une approche « gestion des risques » pour permettre au bois des petits exploitants non certifiés d'accéder au marché (SFWG; 2010) ; (c) un manque de surveillance de la conformité dans les EM (Brack, 2014; commentaires SF 2015) ; (d) la fixation de cibles faciles (absence d'obligations) et le manque d'application (personnel CE, pers. com.) ; et (e) le manque de mise en œuvre (WWF, 2014).

La visite aux EM effectuée en France a révélé que (a) il n'y a pas d'obligation de se conformer, tandis que (b) les critères ne sont souvent pas clairement définis dans les procédures d'appel d'offres ; et que (c) il y a une mise en œuvre limitée et (d) un suivi limité. Ceci est partiellement dû à un manque de sensibilisation et de formation. Des problèmes similaires ont été identifiés en Italie, et dans une moindre mesure en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où en particulier la mise en œuvre efficace et le suivi de la conformité sont un problème. L'Enquête EM confirme que la mise en œuvre peut être un problème important (Danemark, Royaume-Uni). Dans le cas du Danemark, la faible mise en œuvre a même conduit à l'émission de lois contraignantes (comme suggéré ci-dessus pour la Bosnie-Herzégovine). En outre, le manque de cohérence au niveau UE des politiques, des critères et de la reconnaissance de FLEGT ont affecté la mise en œuvre des PMPB, provoquant de la confusion dans certains EM ; certains EM ont modifié leur PMPB plusieurs fois au cours des dernières années. Selon du personnel de la CE, même si une PMPB communautaire est

juridiquement envisageable, la perspective en est encore lointaine en raison de la complexité de définir des critères et d'aborder ces questions au niveau de l'Union, ainsi que de la décision actuelle de laisser la question sous la compétence des EM.

Enfin, un problème soulevé à la fois pendant la Semaine FLEGT (Mars 2015) et les visites d'EM en France et aux Pays-Bas, est qu'en raison de la focalisation négative (sur les risques d'illégalités, la déforestation, etc.) de la communication autour de FLEGT, il y a eu des effets négatifs globaux sur le commerce des bois tropicaux dans les EM, du bois (tropical) étant remplacé par du bois provenant d'autres zones et par des produits souvent écologiquement moins durables, comme métaux et plastiques. Des représentants du secteur privé appellent à une campagne de sensibilisation pour promouvoir le bois légal et durable en tant que matériau de construction respectueux de l'environnement.

4.3.6 Voies d'avenir

Parmi les pays qui ont répondu à l'Enquête EM et qui avaient une PMPB en place (16), les deux tiers ont indiqué vouloir maintenir ou développer de futures mesures dans ce Volet d'action.

Un groupe volontaire d'EM (Belgique, Allemagne, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, et RU) est en train d'examiner les possibilités d'harmonisation des PMPB. Récemment, cela a abouti à ce que le Luxembourg et le Danemark ont établi des politiques qui suivent essentiellement les normes du RU. En Belgique, on ignore encore si le Gouvernement flamand va appliquer ou non la politique du Gouvernement fédéral. Au RU et au Pays-Bas, les politiques et les évaluations complètes sont à la charge respectivement d'un Point Central d'Expertise sur les Bois (CPET) et d'un Comité d'évaluation du bois sur les marchés publics (TPAC). Les deux systèmes ont fait l'objet de processus d'évaluation critique et ont prouvé leur valeur ajoutée dans l'amélioration des normes et des procédures à la fois du FSC et du PEFC. Les options pour une harmonisation comprennent l'adoption de normes et de méthodes d'évaluation communes par le RU et les Pays-Bas, qui pourraient ensuite servir de modèle à adopter par d'autres EM. Ou bien, un ensemble d'expériences et / ou d'"éléments de contenu" pourraient être fournis pour aider des EM à développer leurs propres normes.

Les arguments qui pourraient encourager les EM à harmoniser leurs PMPB sont les suivants : (a) confusion pour les fournisseurs des pays producteurs face aux différentes visions et exigences d'EM qui font pourtant partie du même marché de l'UE ; (b) pertes de temps et d'argent subies par les fournisseurs devant faire face à ces différents points de vue, systèmes, critères et procédures (un parallèle pourrait être fait avec la demande pour une meilleure coordination des donateurs et pour la rationalisation des procédures et approches administratives associées) ; (c) la possibilité pour les EM d'être plus efficaces à la condition d'appliquer le même ensemble de critères et d'évaluations qu'un groupe plus large d'EM.

Selon des personnes ressources, les PMPB étant placées sous la compétence des EM, la CE ne peut exercer qu'une pression limitée sur eux ; cependant, le renforcement du dialogue peut être favorisé ainsi que l'organisation de réunions biennuelles conjointes. La CE peut également promouvoir les meilleures pratiques, préparer des documents d'orientation sur la façon d'acheter écologique, et utiliser le site de la CE pour diffuser des messages pertinents.

Oliver (OIBT, 2015) recommande ce qui suit pour l'action future sur les PMPB : (a) des partenariats d'acheteurs de l'UE qui soutiennent les producteurs dans les PP ; (b) des délais réalistes pour reconnaître les progrès accomplis ; (c) des mécanismes novateurs pour faciliter la participation des PME et autres petits exploitants ; (d) le soutien aux PMPB à travers la promotion active du bois certifié ; (e) la recherche de cohérence des PMPB dans l'UE et les autres pays industrialisés ; (f) la promotion des PMPB dans les pays producteurs pour les projets publics, y compris ceux qui sont financés par des donateurs ; (g) encouragement des pays importateurs de bois tropicaux à appliquer des exigences de diligence raisonnée de type RBUE ; (h) intégration des petits exploitants dans des

processus juridiques visant l'amélioration des droits fonciers et des règlements simplifiés, et réduisant également les coûts de transaction.

La dernière recommandation semble montrer la nécessité de poursuivre les travaux APV/FLEGT de façon complémentaires sur la gouvernance, étant donné que l'amélioration des droits fonciers et la simplification des règlements ne seront pas facilement obtenues.

4.4 Initiatives du secteur privé

4.4.1 Attentes concernant le Plan d'action FLEGT

Le Volet d'action 4 met l'accent sur les mesures de l'UE visant à *"encourager les initiatives du secteur privé ayant trait aux bonnes pratiques dans le secteur forestier, notamment l'adoption de codes de conduite volontaires consistant à ne s'approvisionner qu'en bois d'origine légale"* (Plan d'action FLEGT de l'UE, p.3). Le secteur privé⁴⁴ est clairement identifié comme l'un des principaux groupes de parties prenantes qui, dans la perspective du Plan d'action FLEGT *"ont exprimé leur accord sur la nécessité de travailler ensemble pour lutter contre l'exploitation illégale"*. Les exemples d'action pré-FLEGT d'EM incluent *"l'encouragement du secteur privé (...)"* *"à mettre en œuvre le code de conduite consacré à la gestion des forêts"* en France et des *mesures incitatives pour les achats publics et privés de bois certifié par des instances indépendantes* en Allemagne (p.26).

La Déclaration de Bali (2003) annexée au Plan d'action estime que le secteur privé a la capacité de *"prévenir, détecter et supprimer le crime forestier"* et a *"un rôle clé à jouer dans la lutte contre l'exploitation illégale"*. Il peut *"exercer une influence directe et positive à travers un réseau de relations d'affaires s'étendant de la forêt au marché"* (pp.16, 32). Le Plan d'action encourage également *"le secteur privé dans l'UE à travailler avec le secteur privé dans les pays producteurs de bois ..."* (p.16) et stipule que ce dernier devrait bénéficier de *"développement de capacités additionnelles et de renforcement institutionnel"* pour la mise en place de systèmes de vérification.

Le Plan d'action fait également allusion à des *"principes de responsabilité sociale des entreprises [RSE]"*, par laquelle *"les entreprises intègrent les préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités et dans leurs interactions avec les parties prenantes, sur une base volontaire"*. Il est à noter que, avec le concept de RSE, le Plan d'action vise, au-delà de la légalité, des engagements volontaires envers des principes de durabilité. La Commission devrait *"tirer des enseignements des nouvelles initiatives en matière de [RSE]"*, et *"réfléchir à la manière d'appliquer ces enseignements au secteur forestier"* (p.17). Le Plan d'action se réfère à *"un certain nombre d'initiatives"* et donne l'exemple du Tropical Forest Trust⁴⁵. Il encourage également le secteur privé à travailler *"selon les codes de pratiques volontaires pour la récolte et l'approvisionnement du bois, complétés par un audit indépendant volontaire rigoureux de la chaîne d'approvisionnement"*. De fait, cette approche a été pilotée par le Projet 'Timber Trade Action Plan' (TTAP) mis en œuvre par le TFT.

Des initiatives en dehors du secteur forestier (*"repoussant aussi aujourd'hui les limites de la responsabilité sociale des entreprises"*) sont mentionnées, incluant l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Depuis la création de l'ITIE en 2003, l'UE a publié et plus tard

⁴⁴ Le «secteur privé» n'est pas défini dans le PA FLEGT, mais il est fait référence à des entreprises opérant dans le secteur du commerce du bois et de fournisseurs, incluant implicitement les producteurs, les transformateurs et les négociants ainsi que leurs organisations professionnelles. Le concept reste assez large.

⁴⁵ TFT (à l'époque : Tropical Forest Trust) est mentionné comme un exemple d'"entreprises européennes travaillant dans le secteur forestier, développant des initiatives pour introduire des approches plus socialement et écologiquement responsables dans leurs pratiques".

mis à jour les Directives Comptabilité et Transparence⁴⁶, que l'on dit être calquées sur le modèle de l'ITIE. La Directive 2013/50/UE sur la divulgation des paiements aux gouvernements stipule que "l'initiative est également complémentaire du Plan d'action FLEGT et des dispositions du RBUE". Quant à savoir si l'ITIE de fait *"établit des principes intéressants pour la coopération entre le secteur privé et les pays producteurs et consommateurs qui pourrait être applicable dans le cadre du programme FLEGT"* (p.17) cela dépend de si ces principes sont effectivement intégrés dans le périmètre des APV et du RBUE en tant que vérificateurs de la conformité légale.

Dans le cadre du soutien aux initiatives du secteur privé, la CE propose également (p.18) de :

- *Soutenir (...) "la création d'instances de coordination, l'adoption de codes de conduite aux critères exigeants, la transparence dans les activités du secteur privé et un processus de suivi indépendant".* Les organismes d'accréditation et d'élaboration de normes gérant des programmes de certification forestière (p.ex. FSC, PEFC) - qui peuvent être au moins en partie considérés comme des initiatives poussées par l'industrie⁴⁷ -, et les organismes de surveillance indépendants (comme Global Witness, Forests Monitor, Resource Extraction Monitoring (REM) et SGS, désormais rejoints par des OSC également, au Congo et ailleurs), ont en effet reçu du soutien de l'UE ou d'EM, directement ou à travers des projets. Un exemple de soutien direct est le soutien de la France à la création (2009) et aux cinq premières années de fonctionnement de PEFC France (voir l'Aide-mémoire France).
- *Apporter "une aide au renforcement des capacités des pays en développement pour permettre l'émergence d'initiatives du secteur privé, notamment en matière de suivi des forêts".* Outre la surveillance indépendante, des sociétés d'inspection (comme Bureau Veritas et SGS) ont été impliquées dans des projets de surveillance du secteur forestier (SSF) national dans divers pays (p.ex. RDC, Equateur, Libéria, PNG), bien que ce soit sans financement UE/EM ; le financement est provenu des gouvernements partenaires, des opérateurs du secteur privé payant des frais de service, ou d'autres donateurs⁴⁸.
- *Encourager "une participation active du secteur privé [...]".* Dans ce contexte, le soutien des fédérations du bois européennes au Projet TTAP, les conseils et le travail opérationnel fournis par NEPCon, Proforest, Rainforest Alliance, SGS, TFT, le Global Forest & Trade Network (GFTN) du WWF, entre autres, et le travail B2B entre acheteurs et fournisseurs sont dignes de mention.

La combinaison d'activités décrites dans ce Volet du Plan d'action peut aussi être comprise comme étant les principales composantes de politiques d'achats responsables d'entreprises (PAR/E), généralement mises en œuvre par les grandes entreprises de pâte et papier et de l'ameublement (à

⁴⁶ La Directive 2013/50/UE du 22 octobre 2013, sur la divulgation des paiements aux gouvernements ; exigences détaillées définies au Chapitre 10 de la Directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 sur les états financiers annuels, les états financiers consolidés et les rapports associés de certaines formes d'entreprises. La Directive 2014/95/UE sur la divulgation de l'information non-financière et sur la diversité par certaines grandes entreprises et groupes modifie la Directive comptable 2013/34/UE.

⁴⁷ «Préoccupé par l'accélération de la déforestation, de la dégradation de l'environnement et de l'exclusion sociale, un groupe d'utilisateurs de bois, des commerçants et des représentants d'organisations environnementales et des droits de l'homme s'est réuni en Californie en 1990" (<https://ic.fsc.org/our-history.17.htm>). "Fondé en 1993 grâce à la collaboration de plus de 100 participants représentant des intérêts économiques, sociaux, autochtones et environnementaux" (<http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/forests/solutions/alternatives-to-forest-destruction/>), le FSC par exemple a trois chambres - Environnementale, Sociale ou Economique. "La Chambre Economique comprend des organisations et individus ayant un intérêt commercial dans la gestion et pour les produits de la forêt. Ceux-ci comprennent des associations de l'industrie, des grossistes, détaillants, fabricants, et commerçants et des organismes de certification" (<https://ic.fsc.org/membership-chambers.77.htm>). "Le FSC est une association de composition internationale, régie par ses membres. (...) Les membres demandent à rejoindre l'une des trois chambres (...). Chaque chambre détient 33,3% du poids des votes (...). "Le Conseil d'administration du FSC est (...) composée de douze représentants élus, avec quatre élus de chacune des chambres (...)." (<https://ic.fsc.org/governance.14.htm>)

⁴⁸ C'était avant que des APV soient signés et l'UE a par la suite financé des projets avec des mandats plus limités, principalement d'assistance technique. Le DFID (RU) finance actuellement la SGS au Libéria.

ne pas confondre avec les PAR mises en œuvre par les FCB), par lesquelles les grandes entreprises mettent en œuvre des politiques et programmes internes pour éviter l'exploitation illégale dans leurs propres opérations (grâce à des audits internes), et chez leurs fournisseurs (par une assistance technique et des audits seconde partie, par le client), complétés par une validation par une tierce partie indépendante et par des rapports publics, à quoi la 'soumission à la surveillance du public' (par les communautés locales, les ONG) 'et au contrôle du marché boursier' pourrait être ajoutée⁴⁹.

4.4.2 Initiatives prises par le secteur privé

Le Volet d'action 4 peut être résumé comme visant à encourager les initiatives du secteur privé (ISP) de l'UE *pour s'approvisionner seulement en bois légal et, si possible, durable, de l'intérieur comme de l'extérieur de l'UE*, avec un certain accent mis sur les tropiques et la Russie⁵⁰. Les ISP *dans les pays producteurs* ne sont pas directement visées, mais des interventions connexes sont prévues dans d'autres volets du Plan d'action, en particulier : Soutien aux pays producteurs (renforcement des capacités), Commerce (APV) et Options législatives supplémentaires (RBUE).

Dans la pratique, les *méthodes d'approvisionnement* pertinentes pour les entreprises ont inclus : (a) l'utilisation de la certification fournie par une tierce-partie indépendante ; et/ou (b) la mise en œuvre de codes de conduite et de systèmes de diligence raisonnée en interne, idéalement assortie d'une vérification indépendante, pour assurer des approvisionnements traçables provenant de sources légales. Par conséquent, les ISP pertinentes dans le contexte de FLEGT incluent les initiatives *collectives* que le secteur privé ou des organisations multipartites plus larges ont développées pour soutenir l'utilisation de telles méthodes d'approvisionnement, mais les initiatives *individuelles* de grandes entreprises (c.à.d. les PAR d'entreprises mentionnées plus haut et ci-dessous) peuvent aussi être prises en considération pour le soutien ou la reconnaissance de l'UE. Ci-dessous, les principales catégories d'initiatives sont décrites, et quelques exemples sont donnés :

1. Initiatives visant à démontrer l'approvisionnement responsable :

- (a) La **certification de la gestion durable des forêts** (GDF) et les référentiels de chaîne de contrôle (CdC) associés, sous le Forest Stewardship Council (FSC), le Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC) et autres programmes (inter-/nationaux de certification. La certification de la GDF rend les systèmes de CdC obligatoires afin d'assurer que la revendication de durabilité soit bien transférée le long de la chaîne d'approvisionnement et que le bois certifié soit suivi et séparé des autres pour éviter tout mélange avec du bois non-certifié c.à.d. potentiellement illégal/non durable ;
- (b) La **certification privée selon des référentiels de légalité** et de traçabilité, par des programmes⁵¹ qui ont été élaborés pour démontrer seulement la légalité (noter que le respect de la loi est le Principe 1 de la norme FSC GF, par exemple, soit l'un et le premier des 10 principes ; la durabilité couvre, mais va aussi au-delà de la légalité⁵²). Quand le Plan d'action a été lancé, les référentiels de légalité, en tant que tels, n'existaient pas. En réponse

⁴⁹ Là où il est mis en œuvre, ce modèle peut avoir un impact significatif en raison de la taille des entreprises concernées, dans un rapport typique "20/80" (où 20% des entreprises font 80% du volume). Toutefois, il est plus difficile pour les PME de l'appliquer, et il a surtout été utilisé dans l'hémisphère Nord (c.à.d. dans les forêts tempérées et boréales), notamment pour les grumes à sciage et le bois à pâte de la Russie vers la Finlande.

⁵⁰ Selon les "régions et pays clés" spécifiés dans le champ d'application du Plan d'action (p.11).

⁵¹ Tels que «Origine et Légalité du Bois» (OLB) de Bureau Veritas, «Vérification d'Origine Légale» (VLO) et «Vérification de la conformité légale» (VLC) de Rainforest Alliance / SmartWood, «Vérification de récolte légale» (LHV) de SCS, le système Certisource de DHTT et «Vérification de Légalité et Traçabilité» (TLTV) de SGS.

⁵² Dans la mesure où les principes pertinents de durabilité n'ont pas été incorporés dans la loi.

aux demandes d'acheteurs de l'UE pour du bois certifié *légal*, et sous la pression des ONG, des organismes de certification ont développé les premiers référentiels et check-lists locales de vérification de la légalité (VLO et VLC) en Chine, au Brésil, au Guyana et au Suriname (TTAP, 2013). Tous ces programmes promouvaient la certification de légalité comme une première étape dans une approche progressive vers la certification de la *GDF*; *ce qui est dans une large mesure attribuable à l'accent mis par l'initiative FLEGT sur la légalité*. La certification de légalité rend également les systèmes de CdC obligatoires. Il convient de noter, cependant, que la plupart de ces programmes sont progressivement supprimés et remplacés par, ou transformés en programmes de services qui sont plus orientés vers le respect du RBUE ;

- (c) Des politiques d'achats responsables (PAR) basées sur des codes de conduite, mises en œuvre par certaines fédérations de commerce du bois (FCB) dans l'UE (RU et Pays-Bas, entre autres) ;
- (d) Des politiques d'achat d'entreprises (PAR d'entreprises) et des systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement, de groupes de sociétés internationaux (Danzer, DLH, Kingfisher, IKEA, Olam, Rougier, Saint-Gobain, Stora Enso et autres).

2. Initiatives facilitant l'utilisation de méthodes d'approvisionnement responsable et la mise en place de chaînes d'approvisionnement responsables :

- (e) Des associations professionnelles, comme l'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT) et des plateformes du secteur privé ou multipartites, comme l'Alliance pour la Légalité dans les Forêts (FLA) de WRI, le Forum mondial du bois (GTF), ou la Coalition européenne pour le bois tropical durable (European STTC), dont les rôles incluent la représentation des membres, la fourniture d'expertise technique et la promotion ;
- (f) Des organisations ou projets d'assistance technique (comme le *Timber Trade Action Plan*, TTAP) et des organisations associatives qui forment des réseaux fermés de fournisseurs et d'acheteurs, tels que le *Global Forest & Trade Network* (GFTN) du WWF ;
- (g) Des initiatives locales ou régionales d'appui et de formation à la certification (p.ex. *Pan-African Forest Certification* (PAFC), les programmes FSC régionaux, les cours de formation par le Réseau des Institutions de la Formation Forestière et Environnementale en Afrique Central (RIFFEAC) développées dans les pays producteurs, dont certaines peuvent être gouvernementales ;
- (h) Des initiatives technologiques, couvrant l'identification des espèces, le suivi biochimique (p.ex. isotopique, génétique), la télédétection, etc., par des instituts comme le *Thünen Institute*, et des fournisseurs de services tels que *Double Helix Tracking Technology* (DHTT) dans des alliances avec des réseaux tels que le *Global Timber Traceability Network* (GTTN). Ces initiatives sont susceptibles d'avoir reçu des financements UE/EM pour leur travail, leur développement ou pour des projets, en relation directe ou indirecte avec FLEGT⁵³.

3. Autres initiatives visant à faciliter la mise en œuvre du RBUE :

- (i) Les sources d'information de Diligence raisonnée (DR) sur la légalité et la durabilité des sources de bois, p.ex. le projet de portail web ETTF-OIBT, le Projet '*Risk Tool*' de la FLA, la

⁵³ La CE finance le programme en cours OIBT-CITES, pour lequel DHTT a été engagée pour mettre en œuvre des systèmes de traçabilité de l'ADN pour *Prunus africana* et *Pericopsis elata* (réf. Projet pour les deux : PP-A / 39-162A). Pour DHTT, il semble y avoir beaucoup d'intérêt pour cela de la part de plusieurs DG de la CE, le Secrétariat CITES, et les gouvernements des pays participants voyant une application évidente à FLEGT. DHTT est aussi contractant sur un projet OIBT financé par le Gouvernement allemand (cartographie génographique à grande échelle des forêts africaines du Bassin du Congo).

plateforme '*Supply-change.org*' de Forest Trends, les *National Risk Assessments* (évaluations nationales des risques) du FSC pour le bois contrôlé FSC, le Registre mondial des forêts (GFR), les Indices de perception de la corruption (IPC) de Transparency international (TI) ;

- (j) La production, par des ONG et des organisations du secteur privé, de guides pour la conformité légale (comme celui de ClientEarth⁵⁴) ;
- (k) La reconnaissance par la CE d'Organisations de contrôle (OC) - neuf OC ont pour l'instant été reconnues⁵⁵ ;
- (l) Les systèmes et services privés de diligence raisonnée, y compris par certaines Organisations de contrôle et p.ex. par Global Traceability Solutions (GTS) et Track Record Global Ltd (TRG) ;
- (m) L'assistance *ad hoc* à la mise en œuvre des exigences du RBUE telle que fournie par un grand nombre de sociétés de conseil et d'experts individuels à leurs clients du secteur privé.

Commentaires sur les principales initiatives prises

En dehors des OC RBUE et de certains services liés au RBUE, la plupart de ces ISP sont générées par la demande et n'ont pas de lien direct avec le Plan d'action FLEGT, à savoir qu'elles n'ont pas ou pas seulement été déclenchées par FLEGT. Cependant, elles fournissent des réponses directes à des défis ou saisissent des opportunités commerciales qui ont été créés ou augmentés par le Plan d'action FLEGT (retombées).

(a) La "certification de la GDF" (c.à.d. la certification forestière aux normes de GDF par des organismes accrédités largement reconnus par le marché) a été l'initiative la plus réussie (au moins en partie dictée par l'industrie) à ce jour, pour l'approvisionnement en bois d'origine légale/durable. Elle a commencé bien avant que le Plan d'action FLEGT ait été adopté, mais a en effet été stimulée par les PMPB et – bien que de manière inégale et non concluante à ce stade - dans un certain nombre de cas, par le RBUE ; les programmes de certification ont entrepris une révision dans le but d'aligner leur méthodologie avec les nouvelles exigences du RBUE (voir Aide-mémoire France).

Sur la base de discussions tenues lors de la Conférence 2015 du STTC⁵⁶ et d'autres contributions, il apparaît que la certification est considérée par des parties prenantes du secteur privé et autres comme ayant des aspects positifs et des aspects négatifs par rapport à FLEGT, lesquels sont résumés dans l'Encadré 1 ci-dessous. Il y a aussi des avis dans le secteur du commerce que des approches alternatives ou complémentaires à la certification doivent être recherchées ou poursuivies⁵⁷ (voir Aide-mémoire France).

⁵⁴ L'organisation indépendante de droit de l'environnement ClientEarth a produit un guide pour la comparaison rapide des exigences de légalité des marchés du bois de l'Australie, de l'Union européenne et des États-Unis.

⁵⁵ <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/mos.pdf>

⁵⁶ La STTC est une initiative récente visant à accroître la demande pour des bois tropicaux provenant de forêts gérées durablement.

⁵⁷ Le livre de Scott Poynton de TFT, «Au-delà de la certification», est à mentionner dans ce contexte, soutenant le besoin d'une nouvelle approche pour résoudre les problèmes sociaux et environnementaux et introduisant un modèle alternatif appelé VT-TV, car basé sur les Valeurs, la Transparence, la Transformation et la Vérification (de l'organisation).

Encadré 1 : Quelques Aspects Positifs et Négatifs de la Certification de la GDF en lien avec FLEGT

Pour le **côté positif**, concernant FLEGT, la certification de la Gestion Durable des Forêts (GDF) :

- i. vise à certifier la GDF⁵⁸, un objectif supérieur du Plan d'action FLEGT - "*Il n'y a pas de meilleure façon de sauver les forêts tropicales que d'acheter des bois tropicaux certifiés durables*"» (par opposition à la conservation) (Réunion STTC, Valencia, février 2015) ; et
- ii. offre des garanties raisonnables de GDF aux autorités et aux marchés ;
- iii. parce que dans la plupart des approches de certification, la «durabilité» couvre la «légalité»⁵⁹, elle évite - du moins en théorie - l'exploitation illégale et le commerce associé, ce qui est l'objectif principal du PA FLEGT ; et
- iv. elle fournit (par le système Chaîne de contrôle) un contrôle de la chaîne d'approvisionnement au niveau de chaque lot, qui reste optionnel dans les évaluations de risque annuelles RBUE.

En ce qui concerne la Diligence raisonnée (DR) RBUE et les APV:

- i. Un certificat reconnu est largement considéré dans la pratique courante de la DR comme le meilleur moyen de se conformer, dépassant d'autres méthodes de DR en termes de crédibilité et de rapport coût-efficacité, en particulier dans les pays à haut risque ;
- ii. La certification répond à certains défis de mise en œuvre intrinsèques du RBUE, comme la fourniture de preuves fiables de légalité (c.à.d. validant les revendications de légalité) et d'un faible risque des sources ; toutefois, un certificat FSC/PEFC valide n'est pas *en soi* accepté comme la preuve d'un risque négligeable dans la DR, même s'il peut en faire partie, comme cela est le cas en France⁶⁰ ;
- iii. Les APV et la certification peuvent se renforcer mutuellement (R. Oliver, STTC 2015), ou se compléter : alors que la certification peut aider à démontrer la légalité dans les pays APV, l'APV permet d'établir des conditions préalables à la certification (comme la bonne gouvernance, le respect de la loi – des aspects sur lesquels la pratique de la certification ne met pas l'accent) ; les APV fournissent un accès aux marchés pour les petits exploitants qui souvent peineraient à obtenir la certification⁶¹.

La certification, par ses principes, contribue également à des Volets-clés du Plan d'action, tels que renforcement des capacités dans les pays producteurs, commerce, marchés publics, secteur privé, et bois de la guerre.

Pour le côté **négatif**, la certification de la GDF est confrontée à de nombreux défis, en particulier pour les bois tropicaux :

- i. Seule une partie limitée (12%) du volume du marché mondial du bois est couverte, et 6% seulement de toutes les forêts tropicales de production sont certifiées - elle a donc un impact

⁵⁸ Noter toutefois que la certification prend seulement en compte le statut GDF d'une forêt au moment de l'audit ; elle enregistre l'historique, mais ne garantit pas l'avenir.

⁵⁹ Aux yeux de certains, la durabilité et la légalité sont des concepts distincts mais qui se chevauchent et la légalité n'est pas un sous-ensemble de la durabilité.

⁶⁰ "Un certificat FSC ou PEFC, ou un certificat de légalité, peut amener à considérer que le risque est négligeable" (Instruction technique DGPAAT / SDFB / 2014-992 du 12/08/2014, section 2.1.2 définissant la procédure de contrôle des opérateurs (p.6).

⁶¹ En pratique, cependant, les APV et la certification tendent à se développer dans des zones géographiques différentes, la certification étant plus demandée dans les forêts non-tropicales donc dans les pays non-APV (un exemple clair est la Bosnie-Herzégovine ; cf. Aide-mémoire).

- limité (alors qu'ensemble les pays APV représentent 80% du commerce des bois tropicaux) ;
- ii. Non-concordance entre demande du marché et offre de l'industrie (en volumes, essences, qualités, dimensions) résultant en une offre soit insuffisante soit excédentaire dans des cas précis ;
 - iii. La certification est considérée comme non-économiquement viable en l'absence de revenus et avantages supplémentaires en termes de: complément de prix (et pas seulement de parts de marché, et pas seulement pour une fraction de la production)⁶², transformation plus poussée pour utiliser les qualités inférieures et les essences de bois moins connues (EBMC), produits forestiers non-ligneux (PFNL), crédits de carbone forestier (REDD+), et autres paiements pour services éco-systémiques (PSE)⁶³, écotourisme, etc.
 - iv. Des marchés intérieurs pour les produits certifiés sont nécessaires afin de mieux amortir les investissements réalisés. Il est toutefois peu probable que cela se développe beaucoup en réponse à la demande des consommateurs dans les pays partenaires mais, dans une certaine mesure, cela peut être favorisé par les PMPB et les PAR d'entreprises locales (étant rappelé que, dans de nombreux pays APV, FLEGT couvre également le bois domestique) ;
 - v. Valeur accrue nécessaire pour les produits et services forestiers, et donc pour les terres forestières, aussi pour attirer l'investissement (public/privé) et réduire les conflits d'utilisation des terres, ce qui nécessitera un marché plus actif, une plus grande valeur ajoutée aux produits, et la suppression des produits illégaux moins chers ;
 - vi. Besoin de soutien accru à la recherche scientifique (dans p.ex. la gestion forestière, les utilisations des EBMC, les PFNL), aux développements techniques (p.ex. de technologies de transformation du bois), à la communication, à la promotion et au marketing (en faveur du bois certifié) dans les pays producteurs et dans les pays consommateurs ;
 - vii. Problèmes de gouvernance, là où le processus de certification repose sur un contrôle crédible de la part des autorités ;
 - viii. Besoin de développer davantage la certification pour les forêts communautaires et les petits propriétaires forestiers et exploitants (par la certification de groupe) afin d'augmenter les surfaces et les volumes et obtenir des économies d'échelle.
- La certification a aussi ses limites intrinsèques:
- i. Tandis qu'un APV couvre un pays entier, un certificat ne couvre qu'une unité de gestion forestière. Cette limitation de la certification dans sa capacité à réaliser une transformation profonde au niveau global du secteur doit être soulignée (alors que le processus APV en comparaison fournit un mécanisme pour soutenir cette transformation), à moins que la certification ne soit promue dans le cadre d'un SVLB, ce qui peut comprendre son utilisation comme un moyen de démontrer la conformité légale réglementaire (voir Vol.2, Annexe 7) ;
 - ii. L'obtention (et le maintien) d'un certificat reste un processus long, difficile et coûteux - cela est particulièrement vrai dans les régions tropicales, où il est aussi le plus nécessaire (et où la plupart des pays partenaires FLEGT sont situés) ;
 - iii. Le désir de "continuer sans-cesse à élever le niveau des normes" a causé une certaine "fatigue de la certification", des entreprises certifiées se retirant volontairement de programmes de certification, en particulier du FSC ;
 - iv. La traçabilité n'est pas immédiatement accessible à partir des certificats, donc une traçabilité

⁶² Une prime significative au niveau du prix était une promesse de la certification de la GDF quand elle a commencé à se développer. Cela semble rarement être le cas dans les conditions actuelles du marché.

⁶³ Les PSE représentent un marché émergent, restant encore à organiser et développer.

« retour à la source » est très difficile à établir ou à vérifier pour les acheteurs et les autorités (cela requiert une investigation étape par étape de la chaîne d'approvisionnement). L'expérience suggère que des informations fiables sur le pays d'origine ou l'unité de gestion forestière, comme le RBUE l'exige (afin d'évaluer le risque) est difficile à obtenir par le biais des mécanismes de certification. À cet égard, les systèmes de certification affirment qu'un certificat devrait être suffisant pour prouver un niveau de risque faible/négligeable de l'approvisionnement; pendant ce temps, les mécanismes de certification ne fournissent actuellement pas – sur un plan formel - l'information qui est demandée en vertu du RBUE ;

- v. De fausses allégations (il y a - comme l'admettent les programmes – de la fraude sur les factures, mais l'ampleur de ce phénomène est incertaine) et l'absence de récolement des volumes entre les certificats de Gestion forestière et de Chaîne de contrôle en aval, est susceptible de jeter un doute pour les acheteurs et les autorités quant au fait que le produit acheté soit effectivement couvert par le certificat mentionné sur la facture. En conséquence, il y a plus de volume certifié commercialisé qu'il n'en pourrait réellement exister.

(b) Les programmes privés de certification de la légalité (tels qu'identifiés en B.1 ci-dessus) ont été critiqués pour leur manque d'indépendance en termes de propriété des référentiels et de gouvernance générale du programme et pour l'absence d'accréditation officielle pour le propriétaire du programme comme organisme de certification. Certains d'entre eux (développés par des organismes de certification de la GDF accrédités FSC/PEFC) ont toutefois gagné l'acceptation des marchés publics et privés, à l'échelle internationale, pour leur sérieux. Dans certains pays APV et également en rapport avec le RBUE, ces programmes alignent leurs référentiels pour faire en sorte qu'ils répondent au moins aux exigences minimales des APV ou de la Diligence raisonnée RBUE et adaptent leurs méthodes. La vérification de la légalité en vertu de ces programmes est plus approfondie que celle qui est réalisée au titre des programmes de certification de la GDF comme FSC ou PEFC ou de leurs sous-ensembles conçus pour gérer le mélange avec du bois non certifié comme FSC Controlled Wood⁶⁴. Les problèmes d'articulation entre ces deux catégories de services de certification (c.à.d. légalité vs. durabilité), la prolifération des différents programmes et l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle entre des programmes similaires ont jusqu'à présent été insuffisamment pris en compte ; cela crée encore une certaine confusion sur le marché et génère des contraintes et des coûts supplémentaires pour les entreprises qui doivent adopter plusieurs systèmes d'audit afin de répondre aux différentes demandes de différents acheteurs.

(c) Les Politiques d'achats responsables (PAR) - comme présentées ci-dessus en B.1 c) - mises en œuvre par certaines fédérations de commerce du bois (FCB) dans l'UE, telles que Le Commerce du Bois (LCB) en France ou la TTF au RU, ont également entrepris de *s'aligner avec les objectifs du Plan d'action FLEGT et les exigences du RBUE*. Les FCB fournissent un appui technique et des conseils à leurs membres pour mettre en œuvre la PAR, *et aujourd'hui le RBUE*. Vis-à-vis du RBUE, la Fédération européenne du commerce du bois (ETTF) a élaboré un cadre pour les systèmes et check-lists de Diligence raisonnée RBUE que beaucoup de FCB nationales dans l'Union utilisent. Certaines FCB (p.ex. en France, Allemagne, Italie) ont également établi des OC RBUE.

Toutes les FCB ne font pas de la conformité à la politique une condition d'adhésion. La solidité d'un système dépend des exigences de chaque PAR⁶⁵ et des mesures prises pour la mise en œuvre et la

⁶⁴ Un programme visant à évaluer le risque que du bois d'origine illégale entre dans la chaîne d'approvisionnement, entre autres critères.

⁶⁵ Les objectifs des FCB sont en effet fixés au niveau national ; p.ex. aux Pays-Bas ceux-ci pointent vers le 100% durable, avec une approche progressive pour différents types de produits (p.ex. déjà applicables pour les résineux ; x% maintenant, un % plus élevé plus tard pour les bois tropicaux...).

communication par les membres, pour la surveillance par des auditeurs internes ou externes, et pour l'application des sanctions par la FCB. Les FCB risquent d'avoir un conflit d'intérêts intrinsèque du fait que leur principale *raison d'être* est la défense de leurs membres, à moins qu'elles n'utilisent un mécanisme strictement indépendant pour faire respecter la PAR et une séparation claire des fonctions au sein de la FCB⁶⁶. Les FCB ont tendance à exiger la certification et à se reposer sur les mécanismes de la certification pour jouer ce rôle de surveillance indépendante ; à cet égard, les PAR *en tant que telles* n'ajoutent pas beaucoup de valeur à la certification comme outil de mise en conformité dans le cadre de FLEGT (elles ne créent pas un mécanisme distinct). L'ETTF et les FCB nationales, directement et à travers l'ATIBT ou la STTC par exemple, promeuvent activement le bois certifié (opérations itinérantes, exclusion active des bois produits de façon non durable, campagnes sur la promotion générique de TOUT bois comme matériau durable, etc.).

(d) Les politiques d'achats responsables d'entreprises et les systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement ont été mis en œuvre avec succès, et des enseignements, «modèles» reproductibles ou lignes directrices peuvent en être tirés (voir la note précédente sur les PAR d'entreprises). L'approche de la *diligence raisonnée*, qui a été couramment appliquée de manière volontaire dans les PAR, a de fait été incorporée comme une pratique obligatoire dans le RBUE, focalisant sur la légalité. La séparation entre mesures volontaires et réglementaires n'est ainsi plus aussi claire qu'elle n'était en 2003. Tandis qu'en 2003 le Plan d'action faisait référence aux initiatives *volontaires* du secteur privé, les ISP d'aujourd'hui sont certes encore des outils volontaires et additionnels, mais elles peuvent être considérés plutôt comme des outils de conformité ou de facilitation liés à des cadres réglementaires (RBUE) ou des PMP ; elles ne sont plus utilisées dans un cadre purement volontaire comme outil de marketing ou à des fins de réputation de l'entreprise face aux critiques d'ONGE comme elles l'étaient habituellement avant FLEGT (et le RBUE en particulier).

Dans la pratique courante de la DR RBUE, un certificat de CdC est désormais utilisé par la plupart des acteurs du secteur privé comme étant le moyen le plus facile de répondre aux exigences du RBUE et d'évaluer une source de bois comme un «risque négligeable»⁶⁷. Les répondants russes certifiés FSC ont également signalé un surcroît de DR de la part de leurs acheteurs certifiés : 32% ont rapporté des exigences supplémentaires de leurs homologues de l'UE, contre 5% pour les entreprises non certifiées ; et 29% ont déclaré que les opérateurs de l'UE avaient introduit des contrôles de terrain supplémentaires sur la légalité, contre 14% des répondants non certifiés - soumis aux mêmes exigences. La constatation que les acheteurs certifiés ont tendance à demander une DR accrue (des exigences et des contrôles sur le terrain supplémentaires, en sus des certificats CdC fournis) par rapport à leurs homologues non-certifiés, suggère que la certification renforce le respect du RBUE.

L'identification des options mentionnées plus haut soulève la question de savoir si, et dans quelle mesure, toutes les approches, et tous les modèles et outils de surveillance, vérification et démonstration de la conformité, issues d'ISP, notamment la Surveillance du secteur forestier (voir section A, ci-dessus) et la Diligence raisonnée obligatoire, ont été suffisamment mis sur la table des négociations des APV pour être examinés dans le cadre de la conception du SVLB comme des alternatives possibles aux modèles actuels de SVLB.

⁶⁶ Aux Pays-Bas, le Code de conduite (de la VVNH) est accessible au public sur Internet, tous les membres doivent s'y conformer, et ceux qui ne le font pas sont rayés de la liste des membres et «dénoncés» sur le site (ce qui pousse évidemment les membres à se conformer).

⁶⁷ Comme l'indiquent par exemple de nombreuses check-lists de SDR, sinon la totalité, les instructions pour le RBUE (avec quelques précautions), et les procédures de l'AC en France indiquant qu'un certificat permet de considérer le risque négligeable (voir l'Aide-mémoire France). Cela n'empêche cependant pas les contrôles supplémentaires nécessaires pour confirmer cette affirmation.

4.4.3 Défis et perspectives

Il y a clairement une attente de la part du secteur privé (SP) pour une *collaboration renforcée* avec lui, car il constitue un groupe-clé de parties prenantes, et pour un *soutien accru* de l'UE/FLEGT aux initiatives pertinentes du SP (Semaine FLEGT, 2015). Des représentants des acteurs du SP dans l'UE ont été consultés lors de la conception des réglementations et de leur mise en œuvre initiale. Depuis lors, il y a eu une certaine réticence de la part de l'UE, durant un certain temps, à coopérer avec le SP, principalement motivée par la prudence ou par une méfiance initiale (communication personnelle). Dans le même temps, dans les premières années, il y a aussi eu une certaine méfiance parmi les acteurs du SP envers les ONG et les gouvernements, la crainte d'un contrôle accru par les gouvernements et/ou un manque d'intérêt à consacrer du temps et des efforts au-delà de l'activité principale.

D'autres obstacles à la collaboration avec le SP incluent le fait que (i) les fonds publics ne peuvent généralement pas être utilisés pour financer des projets d'organisations/ initiatives à but lucratif du SP (le financement va plutôt à des associations ou fédérations du SP, qui sont généralement des organismes à but non-lucratif) et (ii) l'APD ne peut pas être utilisée pour soutenir les acteurs européens. Mais, en général, les acteurs du SP dans les EM expriment maintenant un intérêt à être davantage impliqués et écoutés sur la faisabilité pratique et économique des instruments et outils proposés. La même chose est vraie dans les pays APV. Dans les pays producteurs, les commentaires rapportés des visites de pays indiquent que les acteurs du SP national n'ont pas été suffisamment impliqués dans les processus de négociation et de mise en œuvre des APV à ce jour, par exemple dans le développement des systèmes de traçabilité des bois.

Des stratégies visant à accroître la participation du SP dans FLEGT sont donc nécessaires, prenant en compte les différentes typologies d'acteurs du SP, les rôles que ceux-ci jouent dans les processus de changement et le moment de leur engagement. Récemment, probablement en réponse aux demandes de l'UE (Communication de 2014) et d'EM pour que l'accent soit davantage mis sur le SP, une collaboration renouvelée et renforcée avec le SP est observée, comme en témoignent les plans de la FAO et les plans de travail de EFI pour 2015/2016. Le Programme UE-FAO FLEGT est en cours d'élaboration d'un nouveau programme de soutien au SP, y compris les PME et les marchés domestiques, avec des liens vers la lutte contre la corruption. L'ATIBT et EFI développent des programmes similaires.

Les efforts déployés par l'UE et les EM pour encourager l'implication du SP dans FLEGT devraient tenir compte du fait que les entreprises ont particulièrement besoin de conditions favorables pour leurs activités et sont principalement concernées par la conformité réglementaire. Elles veulent des règles claires, stables et applicables et un environnement plus sûr pour leurs affaires, et elles accueilleraient donc favorablement une mise en œuvre plus rapide des APV et du RBUE. Elles ont également besoin d'un accès amélioré au financement, localement, et d'une sécurité accrue des investissements et des opérations. Les possibles outils de soutien *financier* comprennent les subventions aux initiatives/programmes centraux, comme pour la certification PEFC dans le cas de la France, ou à leurs projets de développement, ainsi que des incitations pour les entreprises/projets visant à être vérifiés ou certifiés. Donner aux exploitants forestiers la possibilité d'utiliser le Système national de traçabilité des bois pour leurs propres opérations, par exemple, serait un réel avantage. *D'autres types de soutien* au SP pourraient inclure la communication sur les problèmes et solutions, la promotion du bois comme matériau de construction respectueux de l'environnement, la promotion des labels et des produits labellisés, ou la facilitation du commerce.

Compte tenu de l'éventail des différents systèmes, normes et procédures de certification, le manque *d'harmonisation entre eux* est un handicap majeur pour le SP globalement. Il y a un sentiment que cette question doit être abordée, afin de faciliter leur étalonnage par rapport à une norme mondiale commune et, là où c'est possible, pour obtenir la reconnaissance mutuelle. Le soutien de l'UE FLEGT

à ces efforts ou à l'élaboration d'un cadre commun pourrait être accueilli favorablement (voir 5.3, VA4).

Concilier légalité et durabilité dans les lois des pays producteurs nationaux, par incorporation de principes de base de GDF, permettrait également la rationalisation des processus d'évaluation ; idéalement, il n'y aurait qu'une seule norme à évaluer, par des autorités ou par des tiers indépendants, ou au titre de la DR par les entreprises du SP, pour la légalité et la durabilité de base. Cet examen des lois ou codes forestiers est prévu dans le Plan d'action FLEGT de l'UE (Ch. 3, par. 4) - et viserait également à améliorer ceux-ci sous de nombreux aspects possibles - mais il est possible qu'il n'ait pas reçu suffisamment d'attention à ce jour, même si les processus APV semblent avoir l'effet de levier nécessaire pour soutenir la révision des lois. Mais, *"Alors que dans de nombreux pays APV, l'APV a déclenché une certaine réforme de la loi, de telles réformes représentent de vastes chantiers ; tandis que les APV peuvent stimuler, et stimulent effectivement la révision des lois, les acteurs ont prudemment veillé à ne pas surcharger l'ordre du jour des APV et à ne pas retarder les processus"* ; *"Il est également rappelé que le but principal des APV est l'application des lois existantes, plutôt que les changements du cadre juridique"* (observations de la CE).

Une demande particulière de certaines OSP (cf. Réunion STTC, Semaine FLEGT, et GTF) est que les *documents officiels* (authentifiés) *devraient être acceptés* et respectés par les Autorités compétentes dans la pratique de la DR, pour une question de principe, alors que les enquêtes des ONG génèrent souvent et entretiennent la suspicion et donc les évaluations de «risque élevé» et peuvent finalement contribuer à un déclin dans le commerce des bois tropicaux, du fait que les opérateurs ont du mal à se procurer du bois qui soit manifestement à faible niveau de risque⁶⁸. Pour ces OSP, la réelle fiabilité des documents émis par les autorités, là où la question ou un doute existe, est avant tout une question de gouvernance qui doit être traitée séparément. Certains opérateurs de l'UE agiront sur la base de ce type d'information provenant des ONG, en l'intégrant dans leurs évaluations des risques et mettant en œuvre des mesures d'atténuation (y compris des audits de terrain) ; toutefois il peut être difficile pour un acheteur ou un auditeur d'enquêter sur des cas potentiellement criminels ; la décision sera donc plus souvent de renoncer à l'achat. Une recommandation de la présente évaluation est la création dans les pays exportateurs de centres officiels de réponse aux demandes des acheteurs potentiels sur la validité des documents officiels, en copiant l'AC de l'UE sur la réponse. (Voir aussi 5.9, Point B).

Enfin, faisant suite à l'application du RBUE, il y a un besoin ressenti et un intérêt pour la *promotion de la légalité des produits bois auprès des consommateurs*, afin de rééquilibrer la concurrence avec d'autres matériaux qui ne sont généralement pas soumis à des exigences de légalité similaires.

4.5 Mesures de sauvegarde financement et investissement

4.5.1 Introduction

Le cinquième Volet du Plan d'action FLEGT traite des mesures de sauvegarde en matière de financement et d'investissement, c'est-à-dire du comportement des institutions de financement de l'industrie forestière. Le Plan d'action ne précise pas les institutions et outils financiers sur lesquels se focaliser, mais on peut déduire *a posteriori* que les cibles comprennent les banques commerciales et autres investisseurs privés, ainsi que les Institutions de Financement du Développement (IFD) nationales et internationales, y compris la Banque Européenne d'Investissement (BEI). En termes

⁶⁸ On peut se référer à la récente affaire des importations du Brésil vers l'Europe, contestées par Greenpeace. Voir : http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/Daniela_Montalto_Presentation.pdf. Sur cette question, l'ONG ClientEarth a publié un guide « L'utilisation des documents officiels dans le cadre de l'obligation de diligence raisonnée du Règlement Bois de l'UE », ClientEarth, 28.01.2015.

d'outils financiers, on peut inférer que l'accent est mis sur l'octroi de prêts, de fonds propres ou de garanties de crédit pour les projets d'investissement dans le secteur forestier, y compris les activités d'exploitation forestière et les industries de transformation en aval (p.ex. le secteur des pâtes et papiers). Aucune mention n'est faite d'une quelconque orientation géographique, même si la plupart du texte se réfère aux pays producteurs riches en forêts.

La priorité dans ce domaine est de veiller à ce que les banques et institutions financières prennent les risques sociaux et environnementaux en compte dans l'octroi de prêts, de fonds propres ou de garanties pour des projets d'investissement dans le secteur forestier. L'effet souhaité est que de tels investissements entraînent ou contribuent à la réduction ou à l'élimination de l'exploitation illégale des forêts. Trois actions principales sont identifiées dans le Plan d'action : (a) encourager les banques privées et les institutions financières à exercer une diligence raisonnée sociale et environnementale appropriée ; (b) promouvoir la diligence raisonnée sociale et environnementale par les Agences de Crédit à l'Exportation (ACE), la BEI et les autres institutions publiques ; (c) veiller à ce que les ACE, la BEI et les autres organismes publics de prêt obtiennent suffisamment d'informations sur les projets d'investissements forestiers.

Toutes les sources consultées et les intervenants interrogés pour cette évaluation ont largement convenu que ce Volet d'action a connu moins d'activité que d'autres parties du Plan d'action FLEGT. Pourtant, au moment où le Plan d'action était en cours d'élaboration, le Volet financement et investissement était jugé particulièrement d'actualité pour au moins deux raisons. Tout d'abord, une tentative était faite par l'UE et ses EM d'améliorer la DR des institutions financières publiques et privées investissant dans des projets concernant la chaîne de valeur du bois ou du papier⁶⁹ (également lié à l'application du cadre juridique de la Lutte contre le Blanchiment d'Argent (LBA))⁷⁰ ; d'autre part, il y avait une inquiétude concernant la déforestation attribuable à l'industrie des pâtes et papiers en Indonésie, laquelle avait été soutenue financièrement par des institutions financières européennes publiques et privées (Revue de progrès du Plan d'action FLEGT 2003-2010).

4.5.2 Résultats obtenus et effets produits

Les informations disponibles indiquent qu'il y a eu très peu d'interventions de la CE ou des EM dans ce domaine. La Revue de progrès du Plan d'action FLEGT 2003-2010 mentionne que la Lettonie, les Pays-Bas et le RU ont effectué un certain travail, avec la CE ; l'Allemagne était également active.⁷¹ Selon notre Enquête EM, qui couvre la période 2003-2014, un seul EM a mentionné des activités relevant du présent VA : le RU. Deux EM ont considéré celui-ci comme étant du 'domaine du secteur privé' où n'est possible qu'une intervention publique limitée, et cinq EM ne savaient pas comment traiter ce VA. Quant aux résultats perçus, six EM ont reconnu certaines réalisations, relevant toutefois davantage de la sensibilisation que de résultats tangibles. Un EM a affirmé que le Plan d'action FLEGT n'est pas un instrument approprié pour intervenir dans ce domaine. L'activité du RU dans ce VA s'est faite dans le cadre du programme FGMC, qui soutient le plaidoyer adressé aux institutions financières, entre autres, sur leurs impacts sur les forêts.⁷² En particulier, le programme vise à augmenter la prise de conscience du rôle que les banques et les institutions financières peuvent jouer dans la réduction de la production et du commerce associé de produits à base de bois

⁶⁹ Cf. Paragr. 4.5.1 du PA FLEGT

⁷⁰ Conformément au Plan d'action FLEGT, la LBA est traitée plus loin dans le cadre du Volet d'action 6, au Chapitre 4.6.

⁷¹ En 2004, les Gouvernements allemand et néerlandais ont organisé un atelier sur 'Exploitation Illégale des Forêts et Mesures de Lutte contre le Blanchiment d'argent', où des stratégies possibles ont été explorées. Dans le même temps, l'Allemagne a également consulté et informé les parties prenantes nationales, secteur privé et ONG, concernant les risques possibles de blanchiment d'argent liés aux activités d'exploitation illégale. Cependant, ce flux d'activités a ensuite été interrompu à cause de contraintes discutées plus bas.

⁷² Aide-mémoire sur le RU.

illégal. Un récent rapport sur les projets du RU affirme qu'un certain nombre d'institutions financières ont modifié leurs pratiques à la suite de ces efforts (Meissner Pritchard, 2014).

4.5.3 Institutions de Financement du Développement

En ce qui concerne les IFD (institutions multilatérales et opérateurs nationaux), la plupart d'entre elles ont intégré dans leurs politiques des normes et des critères d'investissements durables dans l'industrie forestière (Speechly 2015 ; Hoare, 2014). La référence dans ce domaine est le *'Sustainability Framework'* (cadre de travail sur la durabilité) de la Société financière internationale (IFC, membre du Groupe Banque mondiale), qui est explicitement ou implicitement utilisée par de nombreuses autres institutions. La Politique de l'IFC sur la durabilité environnementale et sociale demande que toutes les activités d'investissement, directes et indirectes, subissent une diligence raisonnée environnementale et sociale, faisant partie intégrante de leur processus général de DR. La DR est exercée par rapport à un ensemble de Normes de performance couvrant divers risques environnementaux et sociaux (IFC, 2012a ; b). Aucune mention explicite de FLEGT n'est faite dans le Cadre IFC, alors même que le rapport de suivi reconnaît que la Banque coopère avec d'autres institutions pour soutenir des instruments relatifs aux forêts "tels que le FLEGT de l'UE" (Groupe d'évaluation indépendante de la BM, 2013).

Une autre IFD prise en considération dans le contexte de la présente évaluation est la BEI, l'institution financière de l'UE qui soutient la coopération au développement.⁷³ La BEI a un volume d'investissement annuel d'environ 77Md€, dont 8Md€ sont alloués à des pays tiers. Le secteur forestier représente une petite partie du budget de la BEI, avec un volume annuel d'environ 800-850M€, largement dépensé dans les pays de l'UE et en Chine. Au sein de l'industrie forestière, la BEI finance des projets tout au long de la chaîne de valeur, à travers des prêts directs et des prises de participations - ces dernières étant de plus en plus importantes.

Pour les investissements dans le secteur forestier, la BEI applique trois critères principaux : (a) l'exclusion des habitats critiques (tel que défini en conformité avec la Politique de l'IFC) ; (b) la durabilité sociale et environnementale ; et (c) l'exclusion des projets d'exploitation commerciale de forêts naturelles dans les zones tropicales. Ce dernier critère a été critiqué par plusieurs acteurs, demandant si la BEI ne devrait pas user de son influence pour améliorer la gouvernance de l'exploitation forestière dans les pays tropicaux plutôt que de se retirer totalement de ces investissements. Cependant, la BEI a indiqué que *"le manque de ressources suffisantes pour procéder à une diligence raisonnée approfondie dans des projets à risques a conduit à cette approche du type «mieux vaut être sûr que désolé»"*⁷⁴.

Initialement, les exigences FLEGT ont été incluses dans les projets forestiers financés par la BEI dans les régions tropicales au cas par cas ; par la suite, les spécialistes de la forêt à la BEI ont jugé plus approprié d'intégrer FLEGT dans la politique sectorielle sur les forêts. Le Plan d'action FLEGT a été explicitement inclus dans les lignes directrices de la BEI en matière de politique forestière au cours des dernières années, et les références au FLEGT ont ensuite été opérationnalisées par des engagements contractuels spécifiques entre la BEI et le promoteur de l'investissement. Deux investissements en capitaux propres dans le secteur forestier ont été effectués par la BEI depuis que les exigences FLEGT ont été intégrées dans les normes de la Banque⁷⁵. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de résistance de la part des gestionnaires de fonds à inclure les exigences FLEGT, car ils ont également des incitations à éviter les situations forestières problématiques.

⁷³ En conformité avec les Articles 208 et 209 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

⁷⁴ Communication Personnelle, Semaine FLEGT.

⁷⁵ European Investment Bank (2009) The EIB Statement of Environmental and Social Principles and Standards, disponible dans : http://www.eib.org/attachments/strategies/eib_statement_esps_en.pdf

4.5.4 Agences de Crédit à l'exportation

Le rôle des ACE dans la promotion de l'exploitation forestière durable a été explicitement reconnu dans le Plan d'action. Cela a probablement été une réponse à l'implication des ACE de l'UE dans l'expansion du secteur indonésien du papier dans les années 90, qui a conduit à une déforestation importante et à une publicité négative très répandue (Brack, Marijnissen & Ozinga, 2002; Matthieu et Van Gelder, 2011). Cependant, des rapports ultérieurs et des contributions recueillies dans le cadre de la présente évaluation suggèrent que le rôle apparemment joué par les ACE n'est pas aussi important qu'on l'a cru initialement. En particulier, l'implication directe des ACE de l'UE dans les activités commerciales d'exploitation forestière ou de négoce de bois est minime (FERN, 2008). Par ailleurs, la plupart des ACE basées dans l'UE ont adopté des politiques sur les normes environnementales et sociales dans le cadre du Groupe des crédits à l'exportation organisé par l'OCDE ; aucune évidence documentaire n'a pu être trouvée que FLEGT ait joué un rôle dans ce processus mené par l'OCDE parce que le secteur forestier est, comme on l'a vu, une cible marginale pour le soutien des ACE.

Les engagements de l'OCDE pour les ACE sont énoncés dans l'«Arrangement sur les Crédits à l'Exportation Bénéficiant d'un Soutien Public», dont l'UE ainsi que de nombreux EM font partie.⁷⁶ Les engagements de l'OCDE exigent un filtrage *ex-ante* des projets basés sur des normes internationales et applicables localement, telles que les Normes de performance de l'IFC ou les exigences légales de l'UE. Les EM doivent remettre un rapport annuel sur les activités de leurs ACE nationales, couvrant la façon dont les risques environnementaux sont pris en compte. Dans le dernier rapport de synthèse de la CE, il est reconnu que toutes les ACE de l'UE évaluent également les demandes de crédit/d'investissement d'un point de vue environnemental.⁷⁷

4.5.5 Institutions Financières Privées

Beaucoup de choses ont changé par rapport aux Institutions Financières Privées (IFP) depuis que le Plan d'action FLEGT a été adopté en 2003. La Diligence Raisonnée Environnementale existait déjà en 2003, mais elle est maintenant beaucoup plus sophistiquée. Des initiatives internationales telles que les Principes pour l'Investissement Responsable, le Pacte Mondial des Nations Unies, et les Principes de l'Équateur ont contribué à son amélioration générale.

Sur la période de l'Évaluation, cependant, le poids des investisseurs de l'UE dans le secteur forestier a diminué, et d'autres sources de financement sont désormais utilisées. Les activités forestières dans les pays tropicaux peuvent maintenant être supportées par le cash-flow d'exploitation (c.à.d. le financement interne), les banques locales, ou par les opérateurs de pays hors UE, tels que la Chine, plutôt que par des IFP européennes. En 2014, la Chine a développé des directives sur le commerce des produits forestiers et l'investissement durables des entreprises chinoises travaillant et investissant à l'étranger. Cependant, ces directives étant volontaires et non contraignantes, leur efficacité reste à évaluer, et aucune donnée n'existe sur leur application par les entreprises chinoises.⁷⁸ Des éléments d'information anecdotiques concernant le financement chinois d'une usine de pâte à Sumatra (Indonésie) montre que les investisseurs commencent maintenant à poser des questions sur la légalité et la durabilité des bois, ce qui semble indiquer une prise de conscience croissante sur les questions abordées dans ce cadre.

⁷⁶ Cet Arrangement est rendu obligatoire pour les ACE de l'UE par le Règlement (UE) N° 1233/2011 du PE et du Conseil relatif à l'application de certaines directives dans le domaine des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien officiel et abrogeant les décisions du Conseil 2001/76/CE et 2001/77/CE.

⁷⁷ Commission européenne (2014), Examen Annuel des Rapports d'Activité Annuels des États Membres sur les Crédits à l'Exportation, conformément au Point 3 de l'Annexe I du Règlement (UE) N° 1233/2011, COM (2014) 123.

⁷⁸ Cf. Aide-mémoire sur la Chine.

Plusieurs banques commerciales internationales ont mis en place des politiques sur les investissements dans le secteur forestier ; L'Encadré 2 ci-dessous décrit le cas de HSBC. Plusieurs documents et contributions d'ONG, cependant, expriment une préoccupation liées au fait que de bonnes politiques « sur le papier » sont souvent non correctement appliquées sur le terrain (Hoare, 2014).⁷⁹ Par conséquent, les bonnes politiques semblent être une condition préalable mais ne sont pas nécessairement un indicateur de bons résultats.

Encadré 2: La politique forestière de HSBC

HSBC a été l'une des institutions financières les plus actives dans le domaine de la foresterie. Cependant, bien que la politique de HSBC ait été considérée comme la meilleure pratique internationale sur le papier, la banque a été accusée de soutenir des projets conduisant à de la déforestation en Malaisie. En conséquence, HSBC a revu ses pratiques, et publié une version mise à jour de la Politique forestière de HSBC en 2014. L'objectif principal de la nouvelle politique est d'éviter que HSBC finance des 'impacts inacceptables dans ce secteur à haut risque potentiel'. Les pratiques commerciales interdites incluent l'exploitation forestière illégale; le bois exploité en violation des droits traditionnels et civils; le bois exploité dans des forêts où de hautes valeurs pour la conservation sont menacées par l'industrie; ou des forêts converties en plantations ou pour des utilisations non forestières'. En termes opérationnels, pour les pays à haut risque, y compris les pays exportateurs de bois tropicaux, les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement forestier doivent être certifiés par le FSC ou le PEFC pour entrer dans une relation d'affaires avec la HSBC ; dans les pays à faible risque, il suffit que l'opérateur n'ait pas d'antécédents ou d'allégations crédibles d'impacts inacceptables (HSBC, 2014; PwC, 2014; ProForest, 2014).

L'influence du processus FLEGT sur le développement des politiques bancaires est cependant incertain : si l'on peut raisonnablement supposer qu'il en a été l'un des moteurs culturels, aucun lien de causalité plus solide n'a toutefois été trouvé jusqu'à présent. En particulier, des entretiens avec des banques privées permettent d'exclure un quelconque rôle actif de FLEGT dans le processus d'élaboration des politiques. L'une des raisons en est, encore une fois, que le secteur forestier est seulement l'un des nombreux secteurs pertinents pour les IFP, et que les risques environnementaux et sociaux, et donc la diligence raisonnée, ont un champ d'application beaucoup plus étendu que la seule exploitation forestière illégale.

Les principaux facteurs culturels semblent être les autres politiques des banques, les normes internationales, et, fait intéressant, les ONG et le risque de dommages causés par leurs enquêtes pour l'image des entreprises. Cela est particulièrement le cas lorsque des banques sont pointées du doigt par des rapports affirmant que des cas spécifiques de déforestation ont été aidés par un financement de l'UE (p.ex. Global Witness, 2012; 2013).⁸⁰ La probabilité de dégâts pour l'image d'une IFP du fait d'investissements dans un secteur qui est, après tout, d'une importance secondaire, suffit à stopper les opérations de financement dans des projets risqués.⁸¹

En termes opérationnels, utiliser FLEGT comme référence pour déterminer la légalité ou la durabilité d'investissements dans le secteur forestier est problématique, parce qu'il n'existe pas de preuves documentaires claires, d'autant moins en l'absence de bois sous Autorisation FLEGT sur le marché. Pour cette raison, les politiques des IFP reposent sur les systèmes de certification plutôt que sur des liens entre les politiques et le cadre FLEGT. Une banque privée a déclaré que, avant de se reposer sur la certification, tout dispositif est examiné et sa capacité à suivre la chaîne de contrôle et à certifier la légalité est vérifiée, y compris l'existence de certification par une tierce partie.

⁷⁹ Voir aussi les entretiens.

⁸⁰ Le présent rapport d'évaluation n'est pas concerné par, ni censé prendre aucune position sur le fond de l'accusation.

⁸¹ Cf. p.ex. "Greenpeace UK Action: Santander's Lending Policy, Specifically with Regards to Deforestation", Site Internet Santander (Septembre 2015)

4.6 Utilisation d'instruments législatifs existants

4.6.1 Introduction

Le sixième Volet d'action porte sur l'utilisation d'autres instruments législatifs existants pour soutenir directement ou indirectement la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Bien que le présent rapport ne cherche pas à évaluer si ces autres instruments sont utiles ou efficaces *en soi*, nous cherchons à déterminer s'ils sont utiles et efficaces pour atteindre les objectifs FLEGT. Ce chapitre fournit également des informations sur les lacunes ou les chevauchements entre les actions FLEGT et ces autres outils et politiques, et examine la cohérence du Plan d'action FLEGT avec certaines parties pertinentes du cadre juridique de l'UE.

Le Plan d'action FLEGT de l'UE accorde une attention particulière à deux domaines législatifs connexes : la législation sur la Lutte contre le Blanchiment d'Argent (LBA) et la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES).⁸² Celles-ci sont traitées en premier, puis, une série d'initiatives internationales de lutte contre l'exploitation illégale, dans lesquels l'UE et/ou les EM jouent un rôle, sont discutées, y compris : (a) celles entreprises par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ; (b) le Programme mondial de lutte contre le crime forestier et envers la faune ; (c) le Consortium international de lutte contre le crime envers la vie sauvage ; (d) le Groupe d'action financière (GAFI) ; et (e) Interpol. Enfin, ce chapitre traite de deux autres initiatives législatives de l'UE qui peuvent soutenir FLEGT, et pour lesquelles le Plan d'action FLEGT a joué un rôle dans la phase de conception, notamment la Directive Comptabilité et Transparence (DCT)⁸³ et l'Initiative Matières premières (IMP)⁸⁴.

La perception par les EM de l'efficacité de ce VA n'est pas aussi positive que celle pour les autres VA. Seuls deux EM voient le Plan d'action fournir des résultats dans ce domaine, tandis que cinq ne notent aucune réalisation ; le reste des répondants n'a pas fourni d'opinion. Malgré cela, de nombreux EM ont revendiqué travailler dans ce VA, bien que l'on ne sache pas clairement quelles politiques et interventions sont pertinentes. Dans de nombreux cas, les EM ont mentionné l'examen de (leurs propres) lois forestières nationales comme une intervention relevant de ce VA, bien que cela ne soit probablement pas exactement en ligne avec l'esprit et la lettre du Plan d'action FLEGT. Plusieurs EM mentionnent également la législation LBA, qui est discutée plus bas en détail. Dans l'ensemble, ce VA, ainsi que celui sur le bois de la guerre, est considéré comme le moins efficace.

4.6.2 Lutte contre le blanchiment d'argent

La législation sur la LBA peut être utilisée pour lutter contre la jouissance, en nature ou monétaire, d'activités criminelles, y compris l'exploitation forestière illégale.⁸⁵ Si du bois est coupé illégalement

⁸² En outre, la législation des EM sur les biens volés et la Convention de l'OCDE sur la Fraude et la Corruption sont aussi brièvement mentionnées. La Finlande a indiqué avoir examiné l'utilisation de la législation sur les biens volés pour FLEGT (cf. Aide-mémoire Finlande).

⁸³ Directive 2013/34/UE du Parlement Européen et du Conseil sur les comptes annuels, les états financiers consolidés et les rapports associés de certaines formes d'entreprises; Directive 2013/50/UE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la Directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé ; Directive 2003/71/CE sur le prospectus à publier lorsque les valeurs mobilières sont offertes au public ou admises au négoce ; et Directive de la Commission 2007/14/CE fixant les modalités détaillées d'application de certaines dispositions de la Directive 2004/109/CE.

⁸⁴ Communication de la Commission, Initiative matières premières - répondre à nos besoins fondamentaux de croissance et d'emplois en Europe, COM (2008)699; Communication de la Commission, Relever les défis posés sur les marchés de marchandises et sur les matières premières, COM (2011)25 ; et Communication de la Commission, Sur la révision de la liste des matières premières critiques pour l'UE et la mise en œuvre de l'Initiative Matières Premières, COM (2014)297.

⁸⁵ La législation européenne la plus récente sur la LBA est la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Cette Directive se

dans le pays d'origine et/ou illégalement reçu dans le pays de destination, la législation anti-blanchiment d'argent pourra être invoquée devant un tribunal ou par une agence d'application. En termes techniques, l'exploitation illégale, ainsi que toute activité criminelle connexe (p.ex. corruption, contrefaçon) constitue une infraction principale couverte par la législation contre le blanchiment d'argent et les instances d'application des lois qui y sont liés.

Le champ d'application de la législation LBA, aux niveaux européen et national, peut être défini selon deux dimensions différentes : (i) le type de crime, c.à.d. une liste des crimes qui sont considérés comme des infractions principales ; et/ou (ii) l'ampleur des sanctions, c.à.d. tous les crimes, quelque soit leur nature, dont la sanction dépasse une certaine gravité.⁸⁶ Dans la plupart des EM, selon son champ d'application, la législation LBA est en effet applicable à l'exploitation et au commerce illégaux ; toutefois, il n'est pas certain qu'elle puisse être utilisée efficacement dans tous les EM pour poursuivre les criminels exploitant ou faisant le commerce de bois illégal. Tel que rapporté par Brack (2012) :⁸⁷

Une analyse de la législation des États membres [...] a révélé une approche générale selon laquelle les lois sur le blanchiment d'argent pourraient être utilisées pour cibler les revenus de l'exploitation illégale, que ce soit dans le cas de produits illégaux rentrant eux-mêmes dans l'UE ou dans le cas où de revenus financiers de l'activité criminelle étant déposés dans l'UE. Cependant, il y a un certain nombre de facteurs importants qui influent sur la possibilité de poursuivre de tels cas, et qui diffèrent d'un pays à l'autre.

Peu d'action de suivi a été entreprise au fil des années (2003-2014). Comme le montre l'Enquête EM, sept EM ont engagé des études pour voir si la législation nationale sur la LBA est applicable à FLEGT. Alors que la plupart ont reconnu que la législation est potentiellement applicable, aucun cas d'application n'a été signalé. Deux EM ont déclaré que l'application de la LBA au bois tropical illégal était *de facto* impossible, mentionnant le problème de la récupération de preuves judiciaires auprès des pays d'origine comme l'une des principales raisons.⁸⁸ Un seul EM, la Belgique, a fourni une assistance technique aux pays producteurs de bois sur la LBA par rapport à l'exploitation illégale.⁸⁹

Toutes les personnes interrogées et les ressources documentaires confirment que l'utilisation de la législation LBA des EM contre l'exploitation illégale est possible en théorie, mais qu'il est peu probable qu'elle soit efficace (Hudson et Paul, 2011; Brack, Marnijssen et Ozinga, 2002).⁹⁰ Deux raisons sont données ; en premier lieu, pour sanctionner le blanchiment d'argent, les tribunaux de l'UE doivent avoir suffisamment de preuves qu'un produit/lot de bois spécifique a été récolté illégalement, et cette preuve peut être difficile à trouver dans les pays producteurs, en particulier quand aucun procès n'y a été initié. Deuxièmement, la législation LBA a été élaborée et renforcée pour répondre à deux principaux domaines de la criminalité supranationale : le trafic de drogue et le terrorisme ; les agences d'application donnent une priorité plus élevée à ces activités, alors que

trouve encore dans sa période de transposition. L'ancienne Directive, maintenant abrogée, est la Directive 2005/60/CE du Parlement Européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

⁸⁶ Cf. art. 3(5) de la Directive 2005/60/CE et art. 3(4) de la Directive 2015/849/UE.

⁸⁷ Cf. également Atelier des Experts de l'UE sur "Exploitation Forestière Illégale et Mesures de Lutte contre le Blanchiment d'Argent", 30 septembre / 1 octobre 2004, Berlin (Allemagne); cf. Aide-mémoire de l'Allemagne. Le RU a mentionné l'organisation d'un atelier entre les cellules de renseignement financier de l'Indonésie et des Territoires d'outre-mer britanniques concernant l'application de la LBA et la récupération de preuves (cf. enquête EM).

⁸⁸ Cf. Enquête EM et Aide-mémoire sur la Finlande.

⁸⁹ Cf. Enquête EM.

⁹⁰ Rapport succinct de l'Atelier de Berlin sur la LBA ; interviews ; contributions au cours de la Semaine FLEGT.

l'exploitation forestière illégale est d'une pertinence limitée pour eux.⁹¹ Néanmoins, la LBA a été utilisée récemment en association avec une condamnation concluante concernant une filiale de l'un des deux grands groupes de pâtes et papiers d'Indonésie – même si cela concerne les Territoires britanniques d'outre-mer plutôt que l'UE *stricto sensu*.⁹²

4.6.3 Convention sur le Commerce International des Espèces Menacées

La CITES est une convention internationale qui est entrée en vigueur en 1975 pour surveiller et réglementer le commerce international des spécimens d'animaux et de plantes sauvages menacées, pour assurer que le commerce soit *légal, durable et traçable*. Actuellement, 181 pays et d'autres entités souveraines sont parties à la CITES, y compris l'UE et l'ensemble de ses EM (Cooney et *al.*, 2012). La CITES est donc plus étendue que FLEGT sur quatre aspects : (a) la couverture géographique ; (b) la couverture des espèces ; (c) la couverture des produits (à savoir non seulement des produits bois, mais aussi tout spécimen de plante) ; et (d) l'inclusion explicite de la durabilité parmi ses exigences.

Les espèces inscrites à la CITES sont listées dans trois annexes : (a) l'Annexe I, listant les plantes, animaux et leurs spécimens interdits de commerce, s'ils sont récoltés à l'état sauvage ; (b) l'Annexe II, listant les plantes, animaux et leurs spécimens pouvant être échangés à l'échelle internationale, si la légalité et la durabilité sont assurées ; et (c) l'Annexe III, listant les plantes, animaux et leurs spécimens pour lesquels au moins une des parties à la CITES exige des mesures de contrôle du commerce.⁹³ Six cents espèces d'arbres sont couvertes par la convention CITES, la plupart dans l'Annexe II. Alors que certaines d'entre elles revêtent un intérêt commercial (Teck africain, Ramin, Acajou, Cerisier africain, espèces de Bois de rose), le volume et la valeur des arbres listés CITES restent globalement limités dans le contexte du Plan d'action FLEGT, et les formes de produits couvertes par de nombreuses inscriptions à la CITES tendent à n'inclure que la plus faible valeur d'exportation par unité de poids, par exemple les grumes mais pas les meubles.

La CITES contribue à la lutte contre l'exploitation illégale et non durable des espèces qui y sont visées, par la mise en place d'un système de vérification et de contrôle pour empêcher le bois illégal de ces espèces d'entrer dans l'UE. La reconnaissance du fait que les objectifs de la CITES sont alignés avec FLEGT a conduit à l'inclusion d'une exception dans le RBUE. En effet, le bois des espèces couvertes par les règlements de l'UE appliquant la CITES et importé légalement selon ce cadre est explicitement considéré par le RBUE comme récolté légalement.⁹⁴ La raison sous-jacente est que les mécanismes commerciaux de la CITES, et en particulier l'obligation d'obtenir un permis d'exportation valide dans le pays d'origine et un permis d'importation dans le pays de destination de l'UE, assurent la légalité (par rapport à la norme du pays d'origine) et la durabilité (par rapport aux normes scientifiques internationales), répondant ainsi aux objectifs du RBUE. Dans au moins un pays (Italie), la CITES et le RBUE sont appliqués par le même corps de police.⁹⁵

⁹¹ Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* à la non-utilisation de la législation nationale sur les biens volés contre l'exploitation forestière illégale.

⁹² Cf. Aide-mémoire sur le RU et <http://www.theguardian.com/world/2014/may/10/asian-logging-giant-tax-labyrinth-british-virgin-islands> (consulté en septembre 2015).

⁹³ La CITES est transposée dans le système juridique de l'UE par le biais du Règlement du Conseil (CE) N° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par la réglementation de leur commerce ; la réglementation de l'UE est, pour partie, plus stricte que la convention CITES, p.ex. dans l'inscription des espèces parmi les Annexes et dans les mécanismes d'entrée des espèces CITES.

⁹⁴ Cf. Art. 3 RBUE. Le Règlement UE FLEGT aussi, exempté le bois CITES d'autorisation FLEGT ; cependant, les APV actuels prévoient que tout le bois, y compris le bois CITES, doit être couvert par le système de vérification de la légalité du pays d'origine (Cooney et *al.*, 2012)

⁹⁵ Cf. Aide-mémoire de l'Italie.

De toute évidence, la "file verte" prévue dans le RBUE repose sur la confiance dans les documents et les vérifications de la CITES. Alors que les mécanismes de la CITES ont été accusés d'être imparfaits dans certains cas,⁹⁶ il semble qu'il n'y ait aucune raison valable de les considérer comme généralement inférieurs au RBUE, et donc d'envisager la CITES comme un biais dans le cadre juridique FLEGT/RBUE.⁹⁷ En outre, depuis février 2015, un amendement à la loi de l'UE qui transpose la CITES a introduit la possibilité pour le pays de destination de l'UE de mettre en doute le permis d'exportation CITES valide lorsqu'il y a un motif de suspicion que l'expédition ne soit pas d'origine légale.⁹⁸ Par conséquent, même des lots CITES valides qui pourraient ne pas répondre aux exigences du RBUE peuvent être arrêtés à la frontière, en cas de réclamations justifiées.

Une lacune juridique persistante concerne les espèces de l'Annexe III de la CITES. Le commerce des espèces de l'Annexe III n'est pas soumis à la vérification de légalité et de durabilité de la CITES, mais seulement à une vérification de légalité dans le pays qui a demandé l'inscription de l'espèce à l'Annexe III, ainsi qu'à une simple délivrance de certificat d'origine dans d'autres pays exportateurs. Cependant, les expéditions d'espèces de l'Annexe III peuvent encore bénéficier d'une exemption du RBUE comme si la légalité et la durabilité avaient été vérifiées. La CE reconnaît que la relation entre le RBUE et l'Annexe III de la CITES n'est pas entièrement claire et étudie actuellement des solutions à cela. Cependant, aucune inquiétude sur le terrain liée à cette faille spécifique n'a pu être rapportée jusqu'à présent.

4.6.4 Autres Actions Internationales contre l'exploitation illégale des forêts

Les EM ne sont pas impliqués seulement dans des activités FLEGT, mais aussi dans d'autres institutions et programmes internationaux actifs contre l'exploitation illégale. L'Enquête EM a révélé que 20 EM sur 22 répondants sont engagés dans au moins un programme international, et huit dans trois ou plusieurs programmes. Ci-dessous, plusieurs initiatives législatives ou judiciaires dans ce domaine sont passées en revue.

L'ONUDC est une organisation au sein du système des Nations Unies dont l'objectif est d'aider les pays à lutter contre les drogues illicites, les crimes et le terrorisme ayant des dimensions transnationales. En particulier, le programme de travail de l'ONUDC prévoit une coopération et une assistance techniques pour accroître la capacité des États, la recherche et l'analyse sur les drogues et les questions de criminalité, et le travail normatif concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la législation nationale et les traités internationaux.⁹⁹

L'un des thèmes auxquels s'attaque l'ONUDC concerne la criminalité forestière, en particulier à travers le Programme mondial de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts de l'ONUDC, lancé en 2014¹⁰⁰. Il a également commencé à travailler sur le lien entre la criminalité

⁹⁶ Cf. Greenpeace, échec de la CITES à protéger adéquatement l'arbre Afrormosia menacé, à : <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/CITES-failing-to-adequately-protect-endangered-Afrormosia-tree/> (dernière consultation en avril 2015).

⁹⁷ Apparemment, le Lacey Act aux États-Unis ne donne pas une présomption automatique de légalité au bois conforme à la CITES ; cependant, un permis CITES est très susceptible d'être considéré comme une preuve de légalité valable dans le cadre du Lacey Act, rendant *de facto* les cadres juridiques de l'UE et des US similaires (Cooney *et al.* 2012).

⁹⁸ Règlement de la Commission (UE) 2015/56 modifiant, en ce qui concerne le commerce des espèces de faune et de flore sauvages, le Règlement (CE) N° 865/2006 établissant les modalités relatives à la mise en œuvre du Règlement du Conseil (EC) No 338/97

⁹⁹ Cf. <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop> (consulté en septembre 2015).

¹⁰⁰ Le Programme mondial de Lutte contre la criminalité envers la faune et la forêt est un programme de quatre ans dont l'objectif est de relier les efforts régionaux existant dans ce domaine, et d'améliorer les mécanismes de renforcement des capacités et d'application des lois. Le programme vise six cibles spécifiques : (i) le renforcement des cadres juridiques nationaux ; (ii) le renforcement de l'application de la législation et des capacités prosécutives et judiciaires nationales ; (iii) la réduction de l'offre et de la demande par le biais de moyens de subsistance alternatifs ; (iv) la collecte, l'analyse, et le rapportage de données ; (v) le renforcement de la coopération internationale entre les agences d'application des lois ; et (vi) la sensibilisation et l'autonomisation de la société civile.

forestière et le blanchiment d'argent, en partenariat avec d'autres organisations internationales. En collaboration avec la CITES, Interpol, la BM et l'Organisation mondiale des douanes (OMD), elle fait partie du Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages. Ce consortium, lancé en 2010, tente d'unifier divers efforts pour prévenir et lutter contre le commerce illégal d'animaux et de plantes sauvages, en offrant un support multi-agences et en rassemblant de l'expertise. L'UE est un donateur important du consortium. En particulier, un ensemble d'outils analytiques de la criminalité envers la faune et les forêts a été développé, pour appuyer les agences nationales d'application des lois dans l'évaluation - et l'amélioration – de leur capacité à prévenir et à lutter contre ces crimes. Récemment, ces engagements ont été réaffirmés dans la Résolution 23/1 approuvée en 2014 par la Commission de l'ONUDC sur la Prévention du crime et sur la Justice pénale.¹⁰¹

Le Groupe d'Action Financière (GAFI) est également actif dans le domaine de la LBA et de l'exploitation illégale. Le GAFI est une organisation internationale, dont l'UE fait partie, mise en place pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, par le renforcement des capacités et la diffusion de meilleures pratiques internationales. Le Groupe Asie / Pacifique sur le Blanchiment de Capitaux (GAP) est une organisation régionale associée au GAFI, qui a été mise en place pour assurer l'adoption, la mise en œuvre et l'application des recommandations du GAFI en matière de LBA dans la région. Compte tenu de l'importance des activités d'exploitation illégale en Asie du Sud-Est, le Groupe a rédigé un "Rapport de typologies" concernant le blanchiment d'argent et l'exploitation forestière illégale.¹⁰² Le rapport vise à partager l'information et à favoriser une meilleure compréhension du blanchiment d'argent en rapport avec des problèmes, facteurs et principales infractions spécifiques, en vue d'améliorer les enquêtes et les poursuites. Dans ce rapport, les 'indicateurs drapeaux rouges' sont répertoriés, pouvant signaler un possible cas de blanchiment d'argent dans cette zone. Le GAP préconise également un ensemble de mesures visant à améliorer l'efficacité de la poursuite du blanchiment d'argent lié aux forêts.¹⁰³

Interpol est une organisation internationale dont le rôle est de promouvoir l'échange d'informations entre les corps de police nationale et territoriale; 190 pays en font actuellement partie.¹⁰⁴ Interpol coopère avec plusieurs autres organisations actives dans la lutte contre la criminalité forestière, telles que l'OMD, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), la CITES et les Secrétariats de la Convention de Bâle.¹⁰⁵

Un programme Interpol concerne spécifiquement la criminalité environnementale, qui englobe l'exploitation illégale de la flore sauvage. Depuis 2012, l'exploitation forestière illégale est parmi les domaines dans lesquels ce programme a été le plus actif ; cette année-là, l'Opération « Plomb » a été la première opération montée contre la criminalité de grande échelle liée aux forêts. Depuis lors, plusieurs opérations ont ciblé de tels crimes en Amérique centrale et du Sud et en Afrique de l'Ouest.¹⁰⁶ Aussi en 2012 Interpol a lancé, en coopération avec le PNUE, le Projet LEAF (Aide à l'Application des Lois pour la Forêt), qui est particulièrement destiné à renforcer la capacité de la police à lutter contre la criminalité forestière, y compris l'exploitation illégale et le trafic de bois.

¹⁰¹ Commission pour la Prévention du Crime et la Justice Pénale, Résolution 23/1, Renforcement d'une prévention de la criminalité ciblée et une réponse de justice pénale pour lutter contre le trafic illicite des produits forestiers, y compris le bois

¹⁰² Groupe Asie / Pacifique (2008), Rapport de Typologies : Questions sur l'Exploitation Forestière Illégale et le Blanchiment d'Argent.

¹⁰³ Cf. aussi l'Aide-mémoire sur le Vietnam.

¹⁰⁴ Cf. <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (consulté en septembre 2015).

¹⁰⁵ Cf. Duncan Brack (2005) EU FLEGT Initiative: 'Assessment of 'Additional Measures' to Exclude Illegal Timber from EU Markets' (Évaluation de « Mesures supplémentaires » pour Exclure le Bois Illégal des Marchés de l'UE), Chatham House.

¹⁰⁶ Cf. <http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Operations> (consulté en septembre 2015).

4.6.5 Directives Comptabilité et Transparence

Les DCT¹⁰⁷ réglementent le genre d'informations que les entreprises de l'UE doivent divulguer dans leurs rapports annuels. En 2014, le paquet DCT a été modifié pour introduire les exigences dites « pays-par-pays », c.à.d. les devoirs de communication supplémentaires pour les grandes entreprises (cotées ou dépassant certains critères, notamment ayant plus de 250 salariés) actives dans l'industrie extractive et l'exploitation des forêts primaires. Selon l'Évaluation d'impact de 2011, 26 entreprises de l'UE actives dans le secteur de l'exploitation forestière auront été couvertes.¹⁰⁸ Dès 2017 au plus tard, ces sociétés devront divulguer, dans un rapport annuel accessible au public, tous les paiements faits à des gouvernements. Le devoir de divulgation couvre les paiements individuels de plus de 100'000 €, quelque soit le type de paiement, avec les détails du pays et du projet.

Ces exigences sont comparables à celles qui figurent dans la loi «Dodd-Frank Act» aux USA ; toutefois, le cadre légal des USA ne les impose qu'à l'industrie extractive. En outre, cette loi des USA n'a pas encore été appliquée par les entreprises en raison du retard pris par la '*US Securities and Exchange Commission*' pour adopter une règle définitive. L'UE a opté pour inclure les industries de l'exploitation forestière également, parce que celles-ci représentent une part importante du PIB dans plusieurs pays africains, et en raison des synergies existant avec d'autres politiques de l'UE, telles que FLEGT et le RBUE. Les complémentarités avec FLEGT sont explicitement prises en compte dans l'Évaluation d'impact et dans les attendus des Directives.

L'objectif de la DCT est de permettre à la société civile de rendre les entreprises et les gouvernements responsables à l'égard de l'exploitation des ressources naturelles. Elle favorise également l'adoption de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), une norme mondiale pour la transparence et la responsabilité dans l'exploitation des ressources naturelles. L'ITIE, lancée en 2003 par le gouvernement du RU, est une initiative volontaire à laquelle les pays riches en ressources peuvent adhérer ; une fois qu'un pays fait partie de l'ITIE, toutes les entreprises extractives qui y sont actives, quel que soit leur pays d'origine, doivent s'y conformer.¹⁰⁹ Selon les normes de l'ITIE, tous les paiements effectués par les entreprises concernées à des organes gouvernementaux - et inversement tous les paiements reçus par les organes gouvernementaux de la part des entreprises concernées - doivent être divulgués annuellement, et publiés sous forme agrégée. Bien que l'accent de l'ITIE soit mis sur les industries extractives, dans plusieurs pays africains il comprend également le secteur de l'exploitation forestière.

¹⁰⁷ Elles se composent en fait de deux directives, l'une pour l'ensemble des sociétés à responsabilité limitée et l'autre pour les émetteurs de titres négociés sur des marchés réglementés.

¹⁰⁸ Document de Travail de la Commission - Partie II, Évaluation de l'impact de l'information financière sur un pays, par pays, SEC(2011)1289

¹⁰⁹ Ibidem.

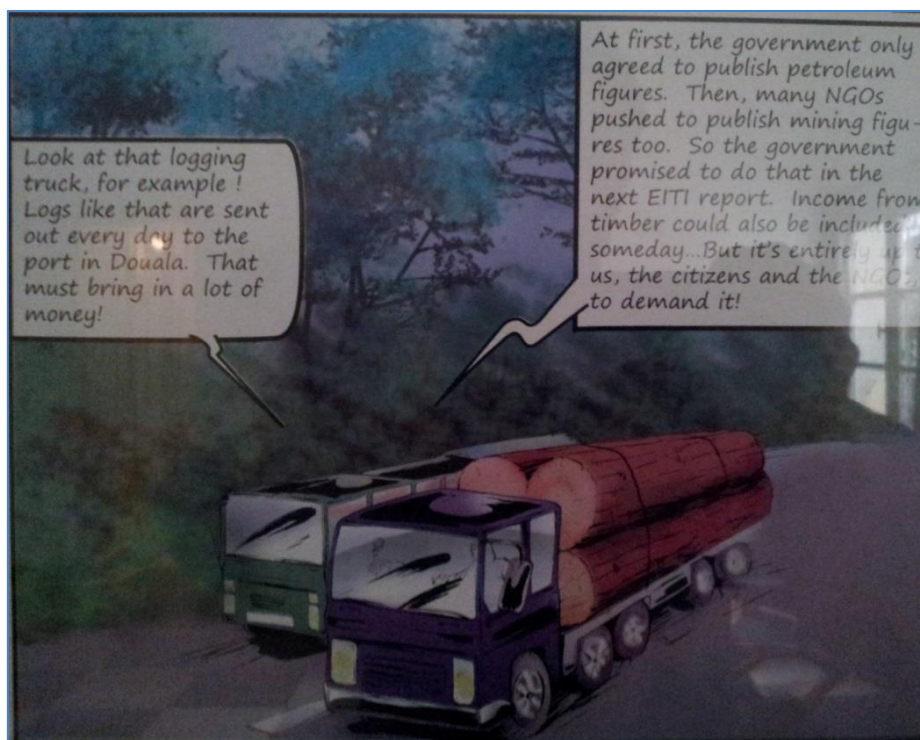


Figure 8: Affiche sur le mur d'une ONG environnementale au Cameroun

Quant à la question de savoir si les principes de l'ITIE sont en effet intégrés dans le périmètre des APV en tant que vérificateurs de la conformité légale, l'évaluation n'a pas été en mesure d'en faire une analyse complète. Il a toutefois été constaté que, dans le cadre de l'initiative REDD+, le Guyana a été encouragé à s'engager dans un processus pour appliquer l'ITIE. Le progrès dans ce domaine a été inclus comme l'un des indicateurs pour la continuité des paiements en vertu de l'Accord Norvège - Guyana. Cela a aidé le Guyana à préparer une étude de délimitation de l'ITIE, donnant un aperçu des industries extractives dans le Guyana et une feuille de route pour l'adaptation de l'ITIE ainsi qu'un plan de travail pour la mise en œuvre de l'ITIE. Cela illustre la manière dont l'action REDD peut créer de la synergie avec FLEGT.

Concernant également l'obligation de divulguer, une directive relative à la divulgation d'informations non-financières a été approuvée par le Conseil Européen et par le Parlement et est entrée en vigueur en décembre 2014.¹¹⁰ Couvrant certaines grandes entreprises, elle requiert, entre autres aspects, la divulgation d'informations sur les politiques environnementales et sociales, les risques et les effets. Elle englobe également les plus grandes sociétés cotées de l'exploitation forestière de l'UE (plus de 500 employés).

4.6.6 Initiative Matières Premières

En 2008, la CE a lancé "l'Initiative matières premières" (IMP) qui a établi une stratégie intégrée pour répondre aux différents défis liés à l'accès aux matières premières non-énergétiques et non-agricoles. L'IMP est basée sur trois piliers : (a) garantir des conditions d'accès équitables aux ressources dans les pays tiers, (b) promouvoir l'approvisionnement durable en matières premières de sources européennes, et (c) améliorer l'efficacité des ressources et promouvoir le recyclage.

¹¹⁰ Directive 2014/95/UE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la Directive 2013/34/UE concernant la divulgation de l'information non financière et sur la diversité par certaines grandes entreprises et groupes.

L'IMP n'est pas une intervention législative, mais un cadre politique dont le but est d'assurer l'approvisionnement durable en matières premières pour les industries de l'UE. Les 'matières premières non-énergétiques et non-agricoles' sont couvertes par l'IMP ; alors qu'initialement seuls les métaux et les minéraux étaient couverts par cette définition, le bois a ensuite été ajouté¹¹¹. Le 'Plan pour les industries du bois',¹¹² qui a accompagné la Stratégie forestière de l'UE¹¹³, et le Groupe d'Experts de l'UE sur les Industries forestières, ne traitent que marginalement de la question des conditions d'approvisionnement en bois tropical ou, plus généralement, hors UE.

La CE reconnaît que de nouvelles contributions de l'IMP à FLEGT pourraient être explorées et développées, 'd'une manière proportionnée'.¹¹⁴ En même temps, la CE est aussi consciente du fait qu'un certain nombre de barrières commerciales se développent et affectent les importations de bois de l'UE, et donc l'industrie de l'UE ; ces barrières sont 'sous observation' pour vérifier si des conditions d'accès équitables aux ressources en bois peuvent être assurées.

Récemment, la CE a proposé un projet de Règlement sur les minerais du conflit¹¹⁵ pour empêcher le financement de groupes armés par le commerce de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or. Le cadre juridique proposé est basé sur l'auto-certification par les importateurs de l'UE de ces métaux, qui doivent faire preuve de diligence raisonnée en accord avec les principes de l'OCDE le long de leurs chaînes de valeur. Les obligations de vigilance comprennent le renforcement des mécanismes de gestion, une chaîne de contrôle ou une traçabilité de la chaîne d'approvisionnement, la divulgation d'informations, la gestion des risques et des mesures d'atténuation des risques. Les fonderies 'responsables', c.à.d. celles qui optent pour l'observation volontaire du Règlement, seront répertoriées dans une base de données publique. Bien que cette approche ne couvre (actuellement) pas les produits bois, elle représente une approche différente de l'approche FLEGT qui peut donc être pertinente pour sa future révision. Il est à noter que la Communication de la CE et du Haut-Représentant accompagnant le projet de règlement mentionne le bois parmi les ressources naturelles dont la gouvernance doit être améliorée.¹¹⁶

4.7 Le bois de la guerre / bois de conflits

Sur le bois de la guerre, le Plan d'action s'est engagé à travailler sur **quatre actions spécifiques**, discutées ci-dessous. L'objectif global de ces actions n'a pas été fourni, mais la Revue de Progrès du Plan d'action FLEGT 2010 (Hudson et Paul, 2011) en a formulé un : "*Un cadre pour traiter la question du bois de conflits est mis en place*". Dans cette section, le travail effectué au titre de chacune de ces actions et son efficacité sont examinés.

¹¹¹ Une classe particulière de matières premières couvertes par l'IMP est celle des 'matières premières critiques', à savoir celles qui ont à la fois (i) une importance économique et (ii) un risque lié à leur approvisionnement considérables. L'inclusion du bois, du bois rond et du bois de trituration dans cette liste a été envisagée, mais a finalement été rejetée.

¹¹² Document de Travail de la Commission, Un Plan Directeur pour les industries de la Filière Bois de l'UE, SWD(2013)343. FLEGT y est mentionné deux fois.

¹¹³ Communication de la Commission, Une nouvelle Stratégie Forestière de l'UE pour les forêts et le secteur forestier, COM(2013)659.

¹¹⁴ Contributions à la semaine FLEGT.

¹¹⁵ Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un système de l'Union pour l'auto-certification de diligence raisonnée sur la chaîne d'approvisionnement des importateurs responsables d'étain, tantale et tungstène, et de leurs minerais et d'or en provenance d'une zone de conflit ou à haut risque, 03/05/2014, COM(2014)111. La proposition a été renvoyée de la séance plénière du Parlement Européen au Comité responsable à la session du mois de mai.

¹¹⁶ Communication conjointe de la CE et du Haut Représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'approvisionnement responsable des minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. Vers une approche intégrée de l'UE, 03/05/2014, JOINT (2014)8.

Selon la Revue de progrès 2010 de FLEGT, seuls la CE et cinq EM (Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) ont déclaré avoir effectué ou d'une certaine manière soutenu des travaux sur le bois de conflits de 2003 à 2010. L'Enquête EM, réalisée dans le cadre de la présente évaluation, qui couvre la période 2003-2014, indique de manière surprenante que du travail pertinent sur le bois de conflits n'a été fait que par trois EM (Croatie, Slovénie et Royaume-Uni). Ceci suggère que deux nouveaux EM ont été impliqués dans la question au cours des cinq dernières années et que l'implication de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède a pris fin et/ou a été d'une importance limitée. Une session sur le bois de conflits a eu lieu pendant la Semaine FLEGT le 18 mars 2015, mais a fait émerger peu d'informations sur du travail FLEGT en cours. L'Enquête EM indique que le RU a travaillé avec le Conseil de Sécurité de l'ONU (CSNU) sur les Sanctions du Libéria puis sur la surveillance du secteur forestier au Libéria. Aucun détail n'a été fourni sur le type de participation de la Croatie et de la Slovénie.

Dans l'Enquête EM de 2015, les EM qui n'avaient pas été impliqués dans ce Volet d'action (20 sur 23 EM répondants) ont donné comme raisons principales que : (a) la question leur est inconnue et qu'ils ne savent pas comment traiter le sujet ; (b) ils ont peu de contacts avec des pays en conflit ; (c) la question devrait plutôt être traitée à un niveau politique plus élevé (UE, ONU). D'autres raisons mentionnées ont été (d) le manque de ressources (e) et l'absence d'intérêt.

Le manque d'informations et de conseils sur la façon de traiter la question a été confirmé lors des visites de l'Equipe d'évaluation dans les EM sélectionnés. Au cours de la réunion de consultation aux Pays-Bas, par exemple, la question a fait partie des sujets abordés au cours de l'exercice "Café du monde" avec plus de 50 participants FLEGT concernés venant du Gouvernement, du secteur privé et de la société civile, mais il n'y a eu aucun apport sur cette question. Cela laisse à penser que la question n'est pas "vivante" parmi les parties prenantes de FLEGT dans les EM, peut-être à cause d'un manque d'information ou de priorités différentes - probablement à l'exception d'ONG spécifiques, comme Global Witness. Enfin, l'enquête menée auprès des pays APV a révélé que trois des dix pays ayant répondu (Indonésie, Libéria et Congo) avaient développé des activités dans le domaine des bois de conflits. Cependant, aucun d'entre eux n'a précisé quelles mesures avaient été prises ni quelle avait été leur efficacité. Cela suggère que le bois de conflits peut être un problème dans certains pays APV, mais qu'il y a un manque général d'information et/ou de compréhension du sujet et de la façon de le traiter, et certainement un manque de suivi et de *reporting*.

Les quatre actions spécifiques pour le bois de la guerre sont les suivantes :

1. Soutenir les mesures visant à définir le bois de la guerre, préalable nécessaire à toute action complémentaire au niveau international

C'est le groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et d'autres formes de richesses en République démocratique du Congo (document du Conseil de Sécurité de l'ONU S/2002/1146, 16 octobre 2002) qui a recommandé qu'une définition internationale du bois de conflits soit développée. Vraisemblablement, une telle définition est nécessaire pour faciliter l'appui des États Membres de l'ONU à des sanctions qui, dans le passé, s'est avéré difficile à obtenir compte tenu des intérêts commerciaux en jeu.

Sur la base de ses enquêtes sur les situations au Cambodge et au Libéria, Global Witness (2002) a proposé la définition suivante du bois de conflits :

"Du bois qui a été négocié à un certain moment dans la chaîne de contrôle par des groupes armés, que ce soit des factions rebelles ou des soldats réguliers, ou par une administration civile impliquée dans un conflit armé... soit pour perpétuer le conflit soit pour profiter des situations de conflit à des fins personnelles."

Le Plan d'action FLEGT (2003) donne une définition de travail¹¹⁷ du bois de conflits:

“Bois négocié par des groupes armés, dont les revenus sont utilisés pour financer des conflits armés. Il est généralement non autorisé par les organes gouvernementaux concernés et donc illégal, mais peut parfois être “légal” s’il est autorisé par le gouvernement et a lieu dans une zone sous son contrôle”.

Global Witness (2006) a élargi cela à une définition des ressources de conflits, plus générale:

"Les ressources naturelles dont l'exploitation et le commerce systématiques, dans un contexte de conflit contribuent à, bénéficient de, ou conduisent à la perpétration de violations graves des droits de l'homme, de violation du droit humanitaire international ou de violations constituant des crimes au regard du droit international".

Une étude importante sur le bois de conflits, entreprise au travers de USAID (2004), a inventorié et analysé les conflits impliquant du bois en Asie et en Afrique, et a produit une définition reconnaissant deux types distincts :

TYPE 1 : les conflits qui sont financés ou soutenus par la récolte et la vente de bois ;

TYPE 2: les conflits qui surgissent en raison de la compétition pour le bois ou d'autres ressources forestières.

Aucune tentative ne semble avoir été faite par le biais de FLEGT de construire sur ces contributions une *définition commune du bois de conflits* pour une utilisation future dans l'action internationale, ni de poursuivre les travaux dans le cadre de FLEGT. Ceci malgré le fait, par exemple, que l'étude USAID ait trouvé du bois de conflits de Type 2 dans les pays qui sont des pays partenaires APV pour FLEGT (p.ex. Indonésie, Vietnam).

Le texte du RBUE (2010) se réfère indirectement au bois de conflits de la manière suivante :

Article 6 (Systèmes de diligence raisonnée)

1. Le système de diligence raisonnée visé à l'article 4(2) tiendra compte entre autres informations des “sanctions appliquées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou le Conseil de l'Union européenne sur les importations ou les exportations de bois.

Cela donne un indice sur la façon dont le RBUE propose d'aborder le concept du bois de conflits, à savoir comme une question liée aux pays pour lesquels des sanctions spécifiques ont été prises par l'ONU ou la CE. En pratique, les Opérateurs (et Autorités Compétentes) pourraient faire référence à des informations du CSNU ou utiliser la liste de la CE mise à jour sur les pays pour lesquels des sanctions ont été imposées¹¹⁸.

2. Donner suite, dans les enceintes internationales appropriées, à toute recommandation formulée par le Conseil de sécurité des Nations unies à cet égard

Les sanctions de l'ONU sont généralement supervisées par un “Groupe d'experts” pour le pays en question qui commente la mise en œuvre, l'impact et le suivi des sanctions et détermine quand elles peuvent être levées. Le CSNU peut également nommer des “Commissions d'enquête” pour étudier une question de sécurité mondiale. L'examen du site du CSNU révèle que, après le Libéria, aucune sanction n'a été émise par l'ONU pour d'autres pays producteurs ayant un rapport avec les grumes, le bois et/ou les produits bois.

¹¹⁷ Cette définition se rapproche davantage de la traduction française du nom de ce Volet d'action: Bois de la Guerre

¹¹⁸ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

Pourtant, la CE va au-delà du simple suivi des recommandations de l'ONU. L'examen de la liste des sanctions en vigueur (mise à jour) de la CE révèle que les sanctions suivantes liées au bois ont été en application pendant la période d'évaluation :

- Décision du Conseil 2010/232/CSFP sur le Myanmar (concernant la fourniture de services et de technologie pour le secteur forestier et l'importation ou le transport de grumes, bois et produits bois du Myanmar dans l'UE, entre autres), abrogée par la Décision du Conseil 2013/184/CSFP.
- Règlement du Conseil (CE) N° 234/2004 sur le Libéria (concernant l'importation de tous bois ronds et produits bois provenant du Libéria), abrogé par le Règlement du Conseil N° 1819/2006.
- Décision du Conseil 2010/788/CFSP concernant la République Démocratique du Congo (gel des fonds et ressources économiques des personnes ou entités appuyant les groupes armés en RD du Congo par le commerce illicite de ressources naturelles) ; toujours en vigueur.
- Des sanctions pour d'autres pays concernés dans le cadre du Plan d'action FLEGT (comme la République centrafricaine, la Côte-d'Ivoire) ne visaient pas le bois ou le secteur forestier.

3. S'employer à reconnaître et à examiner, dans ses programmes de coopération au développement, le rôle joué par les forêts dans le cadre des conflits et aborder les questions présentant un intérêt en la matière, telles que les droits des populations locales et indigènes vis-à-vis des forêts dont elles dépendent pour leur subsistance, ainsi que la bonne gouvernance dans les zones forestières reculées et faiblement peuplées

Cette action vise essentiellement des mesures pour éviter le développement de conflits, précipités par des problèmes d'accès et de contrôle des ressources forestières. La Revue de progrès 2010 mentionne que le Danemark, la Suède et le RU ont appuyé des activités liées aux droits sur les forêts des communautés locales et autochtones. Le RU et la Suède, avec les US et d'autres donateurs hors-UE, soutiennent également l'Initiative Droits et Ressources' (*'Rights and Resources Initiative' - RRI*) (2007-2012). Bien que cela ne porte pas sur du 'bois de pays en conflit', cela peut être considéré comme étant lié au 'conflit sur les droits aux ressources' - le Type 2 de bois de conflits identifié dans l'Etude USAID. Le Danemark était activement impliqué dans le soutien aux droits forestiers des communautés autochtones, bien que pas dans des pays partenaires APV.

Au Myanmar, le lien entre l'APV et la résolution des conflits est une composante principale du dialogue bilatéral induit par FLEGT et serait étroitement lié à l'accès aux ressources de groupes ethniques minoritaires. Une partie importante du volume des exportations du Myanmar est considéré¹¹⁹ provenir de concessions de forêts naturelles situées dans des zones de conflits post-guerre (qui peuvent ne pas être encore politiquement et/ou socialement stables), généralement mélangé avec du bois provenant de forêts et plantations gérées par l'Etat.

4. Engager une discussion avec les États membres, ainsi qu'avec d'autres donateurs et pays producteurs de bois, sur le rôle des forêts au cours des conflits et dans les situations qui précèdent et qui suivent les conflits, de même que sur la meilleure façon de prendre en compte ce rôle dans les actions liées à l'application des réglementations forestières et à la gouvernance.

Cette action vise à informer le travail sur FLEGT en termes de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de développement sensible aux conflits. La Revue de progrès 2010 a noté des actions dans ce domaine général menées par la CE, la DG Relex et le Conseil européen, mais n'a pas été plus spécifique ; cela peut inclure le document utile de Global Witness "Leçons que l'ONU a apprises : Comment l'ONU et les États Membres doivent faire plus pour mettre fin à des conflits

¹¹⁹ Woods, K. 2013; Timber Trade Flows and Actors in Myanmar: The Political Economy of Myanmar's Timber Trade (Forest Trends, UK-Aid); http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4133.pdf

alimentés par les ressources naturelles” (2010), financé par la CE, et émet plusieurs recommandations.

Le soutien du DFID à FLEGT, *via* le groupe de Chatham House sur l'Exploitation forestière illégale, a conduit à la production d'un document sur le rôle des APV FLEGT dans la consolidation de la paix post-conflit au Libéria (Brack 2012). Brack suggère qu'un APV peut fournir un cadre utile pour les types de réforme forestière et de consolidation de la paix nécessaires dans les situations post-conflit, en particulier par la création de forums multipartites pour débattre des questions de gouvernance nationale. Il souligne le fait que l'initiative FLEGT n'a "jamais été conçu comme une aide à la consolidation de la paix et que la question n'a jamais été discutée systématiquement, au sein de l'UE ou ailleurs". Cependant, cette quatrième action semble destinée à stimuler spécifiquement ce genre de stratégie dans les actions FLEGT.

Des efforts sont faits en Colombie (pays non-APV), où la Délégation de l'UE, en collaboration avec des EM et d'autres bailleurs, a été impliquée dans des activités FLEGT, y compris dans des discussions sur des questions FLEGT en anticipation d'une situation post-conflit. Les activités FLEGT entreprises en Colombie ont conduit à une coopération et à une coordination améliorées entre les parties prenantes, qui ont abouti à l'organisation d'une conférence sur ce thème en 2015¹²⁰. Il est possible que l'accès aux ressources forestières soit un problème lors des négociations de paix. Un motif de préoccupation est que, une fois la paix négociée, les freins à l'accès à certaines zones du pays vont disparaître et l'intérêt pour la conversion de zones forestières pour d'autres utilisations des terres pourrait augmenter, entraînant de la déforestation (illégale).

En plus des quatre actions mentionnées ci-dessus, il n'y a aucune référence au bois de conflits dans les compte-rendu des réunions du Comité FLEGT (2007-2014), ni dans ceux des réunions du Comité Ad Hoc ; le travail semble avoir porté principalement sur le Règlement FLEGT et les APV. Dans les rapports des Semaines FLEGT, le bois de conflits n'obtient qu'une ou deux brèves mentions.

Une recherche sur Internet a révélé un flux régulier de publications sur le bois de conflits et le rôle des ressources dans la consolidation de la paix post-conflit à partir de la fin des années 1990 (Global Witness 2010; UNEP 2011; Vlaskamp 2014), mais peu de cela provient du programme FLEGT ou a été consolidé par FLEGT en un produit de ce Volet d'action.

Lors de la visite en Roumanie, les importations en provenance de l'Ukraine voisine ont été discutées et il a été demandé s'il y avait des restrictions mises en place en raison de la situation de conflit dans ce pays. Selon le Ministère roumain de l'Economie et du Commerce, la valeur des importations de grumes, sciages et bois de chauffage d'Ukraine en Roumanie a augmenté d'environ 60M€ en 2013 à 81M€ en 2014, soit une augmentation de 35%. Des responsables de l'Autorité Compétente roumaine ont indiqué qu'il n'y avait pas de restriction à l'importation en place, du fait que "le RBUE se réfère à la liste des pays en guerre de l'ONU mais que, dans le cas de l'Ukraine, il n'y a pas eu de déclaration de guerre officielle donc il n'y a pas de sanctions en place". Bien que cette description puisse ne pas refléter correctement les mécanismes et les faits réels (par exemple, il y a bien des sanctions communautaires en place à l'égard de l'Ukraine¹²¹), il est clair que les sanctions communautaires actuelles ne couvrent pas les importations de bois et/ou produits bois, alors qu'il peut y avoir une augmentation du risque en ce qui concerne le bois de conflits. La DG Commerce, partenaire du Ministère de l'Economie et du Commerce pour la CE, a été signalée comme ayant discuté le commerce des *minerais de conflits* avec ses partenaires roumains, mais n'ayant jamais

¹²⁰ En août 2015, un colloque a été organisé sur "*Bosques y construcción de Paz; una oportunidad para el posconflicto*" [Forêts et pacification ; une opportunité pour l'après-conflit], cofinancé par la Délégation de l'UE à Bogota, EFI-FLEGT et FAO-FLEGT, avec plus de 250 participants (coût total 85.000 €, dont 30% pour le soutien à des publications, un domaine prioritaire à renforcer).

¹²¹ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

abordé la question du *bois de conflit*. Cela suggère qu'il y a un besoin de traiter le risque du bois de conflits et matière à améliorer la coordination des DG chargées de la mise en œuvre de FLEGT avec la DG Commerce sur la question, en vue d'accroître la sensibilisation sur le bois de conflits et son intégration comme une question standard au niveau de la DG Commerce.

Les problèmes de bois de conflits sont aussi devenus pertinents dans d'autres pays, au cours des dernières années, comme au Sénégal¹²² où l'exploitation illégale et l'exportation de rondins de bois de rose provenant de zones occupées par les rebelles, *via* la Gambie vers la Chine, sont devenues un sérieux problème (avec 95% des rondins considérés comme des bois de conflits). Cela a appelé des interventions, incluant l'ajustement de la loi forestière, l'amélioration du contrôle, des interventions militaires, des représailles dures et des punitions sévères ; autant d'actions qui semblent avoir été développées sans l'implication de FLEGT.

Bien que le bois de conflit n'ait pas été traité en détail, il reste un problème majeur, en particulier lorsque survient un conflit dans un pays APV, comme récemment en République centrafricaine (RCA). Aucun APV ne fournit une indication claire sur la façon de faire face à une telle situation, et aucune mesure pour éviter les bois de conflits n'a été discutée au cours de la phase de négociation. Le contexte¹²³ de la RCA et la façon dont les intervenants abordent la question peuvent aider à la réflexion et à élaborer une stratégie plus claire.

Les exemples ci-dessus suggèrent que de nouveaux cas de (risques de) bois de conflits pourraient se présenter et qu'il serait nécessaire d'avoir une approche clairement définie pour faire face à ces situations, afin d'éviter des dommages importants, et d'être prêt pour quand de nouveaux cas surviendront.

4.7.1 Efficacité

Les Enquêtes EM de 2010 et 2015 ont posé la question de savoir quels volets d'action avaient obtenu des résultats et lesquels n'en avaient pas obtenu (au-delà des propres expériences des EM). En 2010, sur 23 répondants, deux EM ont considéré que ce VA avait obtenu des résultats, tandis que 13 ont estimé qu'aucun résultat n'avait été atteint. En 2015, sur 21 répondants, ces chiffres étaient de un et cinq, respectivement, ce qui peut soit laisser supposer une amélioration relative de la perception des EM soit illustrer le fait que les EM sont plus nombreux à ignorer ce qui se passe dans ce domaine. Les raisons évoquées pour l'absence de résultats comprennent : (a) 'trop complexe' ; (b) 'au-delà de notre compétence' ; (c) 'l'action manque de coordination et de planification'. Selon un EM, une structure de gestion claire, simple et transparente avec un plan et des priorités de travail est nécessaire. Un autre EM a indiqué qu'il ne voit pas beaucoup de valeur ajoutée dans la mise en œuvre de ce volet d'action. Interrogés sur leur implication future, aucun des répondants n'a indiqué qu'il avait l'intention d'entreprendre des actions sur les bois de conflits.

Selon les données indicatives recueillies sur les dépenses par VA (Enquêtes EM et CE, 2015), un total de 6M€ sur 741M€ (dépensés directement sur les VA-1-7) a été consacré à VA-7, ce qui équivaut à environ 0,8%. On ne sait pas clairement dans quelles activités ce montant a été dépensé ni quels résultats ont été obtenus. Cela est en soi une découverte, qui peut indiquer un manque de suivi

¹²² L'exploitation et le commerce illégaux de bois de rose: une étude de cas de Sénégal (Juin 2015) ; [http://www.exploitationforestiere.illegal.info/sites/fichiers/chlogging/Présentation Babacar /SENEGAL/CHATHAMHOUSE.pdf](http://www.exploitationforestiere.illegal.info/sites/fichiers/chlogging/Présentation%20Babacar%20SENEGAL/CHATHAMHOUSE.pdf)

¹²³ Entre 2011 et 2014 la RCA a exporté environ 90.000 m3/an de grumes et de sciages (représentant une valeur à l'export de 30 M\$), dont un cinquième destiné à l'UE et le reste à la Chine. Le conflit n'a pas conduit à une augmentation des volumes d'exportation, mais plutôt à une certaine diminution (-15%). Les sociétés forestières ont continué à exporter, mais il fallait payer "l'argent pour la protection". Global Witness, dans son rapport "Les bois du sang", présente des allégations lourdes concernant le paiement par des sociétés forestières de millions d'euros aux rebelles coupables d'assassinat en masse, d'enlèvements, de viols et de recrutement forcé d'enfants-soldats. Les sociétés considèrent que la poursuite de leurs activités pendant le conflit (2013-2014) a évité de graves dommages à la forêt.

et/ou un manque d'obligation de rendre compte. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas de base suffisante pour juger de l'efficacité des résultats.

Le manque relatif d'attention pour les bois de conflits, en particulier par rapport au travail réalisé sur les APV, est reconnu par la Commission. Il est attribué, en partie, à l'absence de conflits alimentés par les ressources dans les pays cibles FLEGT qui auraient stimulé l'attention ; particulièrement entre 2005 et 2010, quand d'autres travaux sur le Plan d'action, en particulier sur les APV, ont été sérieusement entrepris. Pourtant, l'Equipe d'évaluation est d'avis qu'une gestion de FLEGT plus rigoureuse et orientée-résultats, avec une plus claire attribution des responsabilités et des budgets, et une planification régulière ainsi que des obligations de rapportage, aurait pu remédier à cette situation.



*Conditions de travail améliorées à l'usine de meubles en Région Java Centre (Indonésie, juin 2015)
Crédit : Ernst Paul Zambon*

5 REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION

5.1 Pertinence du Plan d'action

QE1 : Quels sont les objectifs et la stratégie globale du PA FLEGT et comment ont-ils été définis ? A quels problèmes spécifiques le PA répondait-il et comment ces problèmes étaient-ils identifiés ? Dans quelle mesure les objectifs étaient-ils pertinents par rapport à ces problèmes et aux priorités, besoins et intérêts des parties prenantes dans les EM de l'UE et dans les pays producteurs, en 2003 et de nos jours ?

5.1.1 Objectifs FLEGT

Au Chapitre 3, les objectifs et la stratégie du Plan d'action FLEGT ont été présentés et - dans une certaine mesure - reconstruits. Ils peuvent se résumer comme suit : l'objectif global du Plan d'action est la *“réduction de l'exploitation forestière illégale et du commerce qui y est lié”*, à atteindre à travers trois voies d'impact ou sous-objectifs : (1) *“mise en place d'instruments de commerce visant à réduire au maximum la disponibilité de produits à base de bois illégal sur le marché européen”*, (2) *“mesures pour le côté demande, pour réduire la consommation de bois et de produits à base de bois illégal dans l'UE”*, et (3) *“amélioration de la gouvernance forestière pour réduire l'offre de produits à base de bois illégal”*.

Le processus par lequel les objectifs FLEGT ont été définis a été aussi rigoureux que possible. Ils ont émergé d'années d'expérience de collaboration internationale sur les réformes de la gestion des forêts et du secteur forestier et, plus directement, de recherche ciblée et d'une série de conférences internationales, d'abord sur l'application des lois forestières, puis sur l'application des lois forestières et la gouvernance, et finalement sur l'application des lois forestières, la gouvernance et le commerce. En outre, au début des années 2000, l'exploitation illégale des forêts était endémique ; les études montraient que, pour plusieurs des principaux pays producteurs de bois, plus de 50% de la production totale était estimée illégale (Scotland, 2002).

Des conférences multi-acteurs associant des représentants des gouvernements des pays producteurs (PP), des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, des instituts de recherche internationaux, des ONG nationales et internationales, et du secteur privé ont mis en avant une large participation aux débats. Cela était essentiel pour assurer la pertinence générale des objectifs et de la stratégie pour la majorité des parties prenantes, ainsi qu'un esprit d'engagement et de responsabilité partagé.

Pourtant, il subsiste un certain désaccord entre les parties prenantes sur *l'importance relative des différents objectifs du Plan d'action*. Pour certaines personnes impliquées dès la conception originale, *l'amélioration de la gouvernance forestière* dans les PP a toujours été l'objectif principal du FLEGT. Pour eux, la question de l'exploitation illégale était effectivement un point d'entrée et un levier d'action sur la gouvernance forestière, mais cela n'a pas été très explicite. Pour d'autres, notamment ceux impliqués dans le commerce, FLEGT visait essentiellement à *assurer des approvisionnements en bois légal du marché de l'UE*. Pour d'autres encore, l'objectif du Plan d'action était d'arrêter la déforestation et visait la gestion durable des forêts.

5.1.2 Pertinence historique de FLEGT (2003)

Au *niveau mondial*, en 2003, les problèmes auxquels FLEGT proposait de s'attaquer étaient incontestables. Une masse de publications décrivait et analysait l'exploitation illégale des forêts et proposait des solutions pour les problèmes¹²⁴ correspondants, et ceux-ci concordaient avec l'expérience de première main de beaucoup de praticiens de la forêt. Des années d'action dans le secteur forestier international avaient eu peu de succès mesurables dans la lutte contre ces

¹²⁴ Tels que la dégradation des ressources, la perte de revenus, la perte de moyens de subsistance des populations tributaires des forêts, et la perte de la biodiversité, entre autres

problèmes. Pour les bailleurs bilatéraux et multilatéraux du développement et les ONG environnementales et sociales, les objectifs et la stratégie représentaient une occasion nouvelle d'aborder les 'vieux' problèmes insolubles.

Les objectifs spécifiques de FLEGT étaient tout d'abord pertinents vis-à-vis des intérêts et priorités des *parties prenantes de l'UE*, notamment la CE et un choix d'administrations d'EM engagés dans le développement international. Au moment où le Plan d'action FLEGT a été conçu, cependant, l'UE ne comprenait que 15 EM, essentiellement situés en Europe de l'Ouest. Mais entre mai 2004 et 2013, treize pays supplémentaires ont rejoint l'UE portant le total à 28 EM. Aucun des nouveaux EM n'a participé à la planification initiale de FLEGT et peu d'entre eux avaient des programmes d'aide à l'étranger sur lesquels fonder leurs préoccupations. Dans l'ensemble, le niveau initial de conscience et d'engagement envers les objectifs du Plan d'action étaient naturellement faibles, comme les résultats de l'Enquête EM le confirment : sur les 15 EM initiaux - membres au moment où le Plan d'action a été conçu - dix ont répondu qu'ils étaient *bien au courant* de FLEGT, deux qu'ils étaient un *peu au courant*, trois n'ont pas répondu. Sur les 13 nouveaux EM – ayant rejoint l'UE après 2004 - seulement trois ont déclaré être *très au courant* du Plan d'action, pour huit '*assez au courant*', et deux n'ont pas répondu.

Les principales raisons pour les *gouvernements des pays producteurs* de s'engager dans FLEGT et dans les APV en particulier, sont une *meilleure gouvernance des forêts* et un *meilleur accès au marché européen*. Selon les données de l'Enquête auprès des Pays APV, présentées à la Figure 9, la *gestion durable des ressources forestières nationales* est la troisième raison la plus mentionnée, avant même la *lutte contre l'exploitation et le commerce illégaux*. De toute évidence, d'autres groupes de parties prenantes (acteurs du secteur privé, représentants des communautés, ONG) auront eu des opinions différentes sur la pertinence de FLEGT, selon la mesure dans laquelle ils ont bénéficié du statu quo, d'une part, et de leurs intérêts pour des réformes du secteur forestier et une évolution vers des pratiques commerciales responsables, d'autre part.

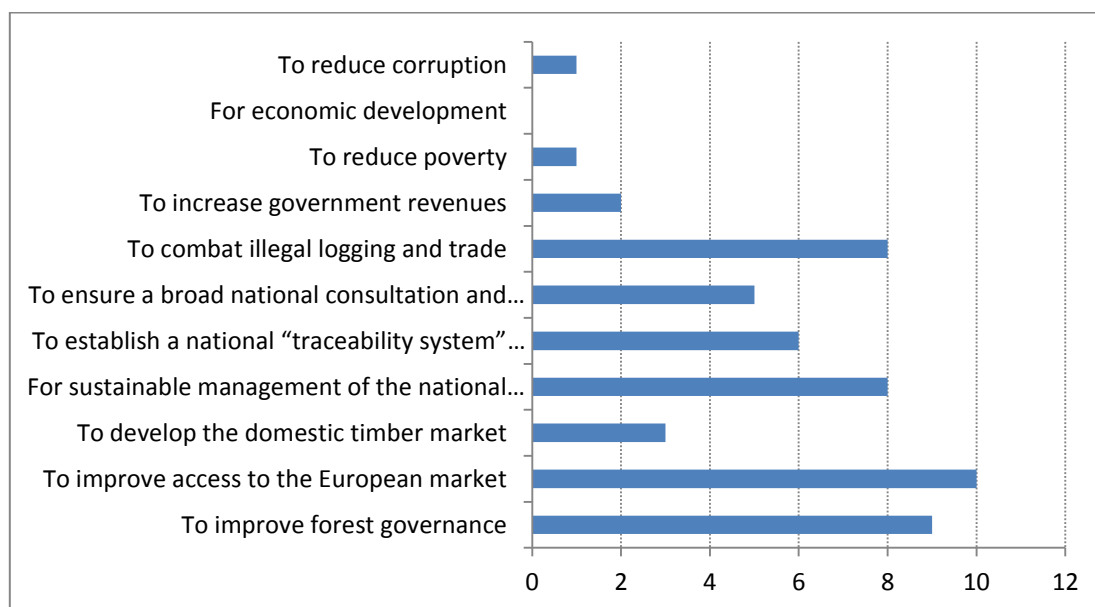


Figure 9: Raisons pour les Pays partenaires de s'engager dans un APV (Source: Enquête pays APV)

5.1.3 Pertinence actuelle de FLEGT (2015)

Les enquêtes menées auprès des EM et des pays APV, ainsi que l'Enquête publique, reflètent différents points de vue sur la pertinence actuelle des objectifs FLEGT. Tous les répondants des **EM** estiment que les objectifs et actions du Plan d'action sont toujours très pertinents. Beaucoup d'EM

voient cela en termes de contribution à *l'amélioration de la gouvernance des forêts pour lutter contre la déforestation* et de *gestion durable des forêts* plutôt qu'à la seule *réduction de l'exploitation et/ou du commerce illégal*. Les réponses se réfèrent également à une pression croissante sur les forêts depuis 2003 et en particulier à de nouvelles menaces telles que la conversion des forêts pour l'agriculture et à l'émergence de nouveaux marchés comme la Chine et l'Inde. Une question soulevée par un EM est de savoir si celles-ci nécessitent un nouveau plan d'action distinct ou peuvent être pris en charge par le Plan d'action FLEGT existant.

Les réponses des gouvernements de dix **pays APV** à l'enquête indiquent que les objectifs FLEGT restent pertinents, non seulement parce que la production et le commerce illégaux persistent et que FLEGT renforce les efforts nationaux dans ce domaine, mais aussi en raison du rôle des forêts dans la lutte contre les changements climatiques. Mais les partenaires APV estiment que les actions et approches pour atteindre les objectifs FLEGT devraient être revues afin de faire mieux correspondre les ambitions de FLEGT avec les réalités du terrain. Cela semble pointer du doigt des défis en termes de communication FLEGT également. Une plus grande reconnaissance est nécessaire du fait que la mise en œuvre des APV requiert, entre autres, des institutions fortes, des ressources humaines et financières, ainsi que des capacités pour mettre en œuvre et faire respecter les lois et règlements correspondants inclus dans le SVLB. Celles-ci sont pour la plupart faibles ou inexistantes dans les pays APV. Les répondants soulignent également que les actions ne doivent pas être standardisées, mais adaptées aux besoins économiques et sociaux, aux conditions et à la législation propres à chaque pays ; il est notamment fait référence aux systèmes de traçabilité du bois. Des suggestions spécifiques pour l'amélioration des processus APV ont été présentées dans les Chapitres 4.1 et 4.2 et sont examinées plus en détail dans l'Annexe 7, Volume 2.

Les résultats de **l'Enquête Publique** ouverte pointent l'amélioration de la participation des parties prenantes dans les processus liés à FLEGT comme étant de loin la plus importante réalisation (sur la base de 200+ réponses). De plus amples détails sur les résultats sont discutés au Chapitre 5.3 (Efficacité). A la question de savoir ce que les répondants aimeraient voir dans un futur Plan d'action FLEGT, les trois points les plus cités incluent 'commencer à aborder déforestation et durabilité - et non pas seulement la légalité' (58%), 'renforcer les liens avec les autres processus et initiatives tels que REDD' (56%), et 'simplifier les processus'. Il est également intéressant de noter que les ONG internationales recommandent de mettre davantage l'accent sur des mesures pour le côté demande (comme le font des répondants non-ONG) alors que les ONG nationales souhaitent que FLEGT soit mieux lié à d'autres processus et que le processus APV soit simplifié.

Les résultats de **l'Enquête Secteur privé** indiquent que la majorité des répondants du SP (78%) pensent que le Plan d'action FLEGT est toujours d'actualité. Ils apprécient le fait que l'exploitation illégale soit sur l'agenda politique international et que des efforts soient faits pour consulter toutes les parties prenantes pertinentes. Les deux principales recommandations pour améliorer la pertinence et l'efficacité du Plan d'action comprennent (1) d'assurer une application et un respect uniformes du RBUE, et (2) la simplification des exigences pour le RBUE et les Autorisations APV/FLEGT, y compris le traitement accéléré dans les APV. D'autres recommandations comprennent (3) le renforcement du rôle du secteur privé dans FLEGT et (4) la fourniture d'un soutien aux PME. Les autres remarques portent sur le fait que les capacités du SP pour se conformer aux exigences doivent être développées ; que le soutien aux PP est très utile (quelque chose qui manque dans la Loi Lacey des USA) ; et que, malgré l'absence d'Autorisations FLEGT, *'beaucoup a été gagné en termes de prise de conscience du secteur privé'*.

5.1.4 Changements dans le contexte mondial

Bien que dans de nombreux pays l'exploitation forestière illégale ait diminué ces dernières années, globalement parlant, elle reste un problème et pourrait le rester dans l'avenir (voir Chapitre 5.5). La gouvernance forestière - et la gouvernance en général - demeurent également des questions

importantes dans les pays producteurs de bois. Cependant, de nombreux répondants à l'évaluation ont souligné que le contexte mondial dans lequel opère FLEGT a considérablement changé depuis 2003. Trois changements sont considérés comme les plus pertinents :

Tout d'abord, l'exploitation illégale n'est plus la cause principale de la déforestation, et les sources de bois illégal destiné aux marchés européens se sont déplacées depuis l'adoption du Plan d'action FLEGT. Les recherches indiquent que près de 75% de toute la déforestation¹²⁵ provient maintenant de la **conversion de forêts naturelles** pour l'agriculture et que près de 50% de toute la conversion est illégale (Lawson, 2014). Ce problème n'est pas explicitement abordé dans la plupart des APV ; les cadres juridiques qui sont l'objet des SVLB (et donc des APV) ne sont généralement pas aptes à relever les défis plus généraux de gouvernance foncière. Ou, comme l'une des personnes-ressources rencontrées pendant une mission de terrain l'a indiqué : *'les APV ne sauveront pas les forêts'*.

Pourtant, comme les cadres juridiques changent et les points de vue et positions évoluent, il semble qu'il y ait de l'espace pour répondre à certains de ces défis dans les contextes des APV. Dans plusieurs pays APV, le phénomène de la conversion des forêts et de la déforestation est maintenant clairement mis sur la table, en partie grâce à l'action FLEGT. Les questions de droits fonciers et de planification de l'utilisation des terres ont commencé à être prises en compte dans les négociations en cours ou même dans le cadre d'APV déjà conclus. Les grilles de légalité peuvent être utilisées pour vérifier la légalité du bois provenant de la conversion de forêts, ou être révisées pour inclure des 'problèmes en amont', tels que, entre autres choses, les lois sur l'allocation et l'acquisition de terres, sur la traçabilité du bois de conversion ou sur la préparation des plans d'utilisation des terres. En d'autres termes, les limites de la légalité peuvent être redéfinies.

Le *Cameroun*, par exemple, est l'un des pays où la conversion des forêts pour le développement (comme la construction d'un port ou d'un barrage de retenue ou la création de plantations de palmiers à huile) pose des défis à l'APV, ne serait-ce que par les grandes quantités de bois générées par ces projets. L'expérience montre que le processus APV peut fournir un cadre pour le dialogue et la négociation entre les groupes de parties prenantes au sujet de la conversion. Des groupes de la société civile et le Comité Conjoint de Suivi ont mis en question les procédures émises par la Commission des Forêts (CF) pour récupérer le bois (par ce qu'on appelle des Ventes de Coupe et des ventes aux enchères publiques) qui vient de terres allouées à des projets de développement, faisant valoir que les procédures adoptées ne sont pas conformes à ce qui était prévu dans la grille de légalité. En réponse, la CF s'est engagée à clarifier les règles à appliquer en pareil cas.

Si, toutefois, la conversion des forêts et l'extraction et le commerce du bois qui y est associé suivent les lois et règlements applicables, il n'y a pas grand chose à faire de plus dans le cadre de FLEGT. Les forums FLEGT/APV multi-acteurs peuvent fournir – et fournissent – une plate-forme utile pour discuter des problèmes de conversion et de déforestation, mais, à la fin, il faudrait s'attaquer aux défis grâce à une bonne planification de l'utilisation des terres et à une bonne gestion du territoire, impliquant les différents ministères concernés par l'utilisation des terres. Cela est typiquement un domaine d'intervention de l'action REDD+, bien que REDD+ se fonde souvent sur des structures et de bonnes pratiques établies par l'APV FLEGT, qui impliquent généralement des processus interministériels et formels (cf. Aide-mémoires Cameroun, Guyana).

Deuxièmement, le **commerce mondial du bois** a changé. La réduction de l'importation de bois et de produits bois tropicaux dans les EM, et l'essor continu de la Chine comme le grand importateur

¹²⁵ Selon l'étude "L'impact de la consommation de l'UE sur la déforestation", l'UE est un important consommateur de ce que l'on appelle 'la déforestation incarnée' (http://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htmxxx).

mondial de ces produits, sont présentés à la Figure 10¹²⁶. Au moment de la crise financière mondiale de 2008, les importations de l'UE et de la Chine étaient comparables en volume, bien qu'en baisse constante depuis 2000 dans les deux cas. A la suite de la crise financière, les importations de l'UE ont chuté brutalement et n'ont jamais retrouvé leur niveau, mais les importations de la Chine sont rapidement revenues à des niveaux d'avant crise. En théorie, cette réduction dans les échanges avec l'UE affaiblit le levier des accords commerciaux bilatéraux volontaires – sans toutefois l'éliminer.

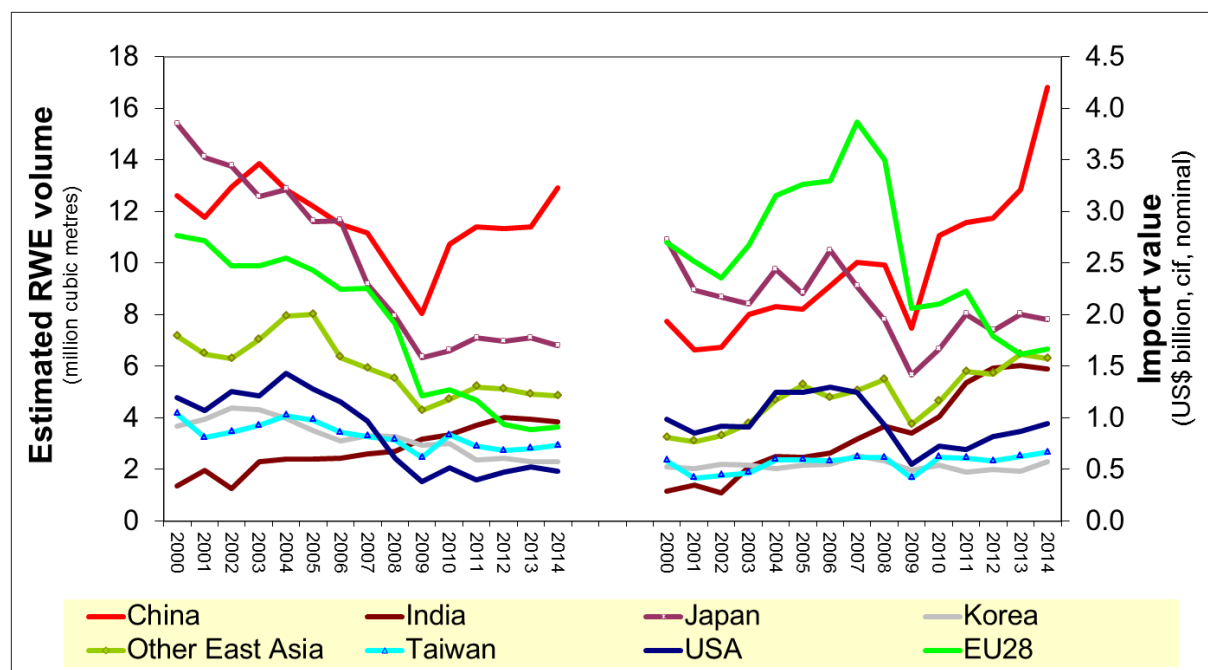


Figure 10: Importations directes de "bois tropicaux" (hors importations de bois de rose par la Chine)

Source: Douanes Chinoises, Statistiques du Commerce du Japon, Service des Douanes de la Corée, Administration des Douanes (Taiwan), Données Commerciales Web USITC [United States International Trade Commission], Eurostat, Comtrade des Nations Unies et autres

Note 1: les "bois tropicaux" sont définis ici comme la somme des bois ronds, bois sciés, moulures, placages et contreplaqués fournis directement par les pays tropicaux et d'essences non susceptibles de provenir de plantations

Note 2: le volume équivalent bois rond ("EBR") est estimé ici en multipliant les données de base en unités de volume par (en m³/m³) 1,8 (bois sciés), 1,9 (moulures et placage) et 2.3 (contreplaqué)

Note 3: le ratio de 1,8 m³/m³ pour les sciages est bien inférieur à ce que l'industrie suggère dans le Bassin du Congo (typiquement 3,0 m³/m³).

La hausse des importations de la **Chine** et des autres pays asiatiques, notamment le **Vietnam**, reflète l'émergence de ces pays comme principaux centres de transformation pour l'exportation. Une grande partie du bois consommé par leurs industries est présumé illégal (voir Chapitre 5.5 et Annexe 1), et l'Europe et les Etats-Unis sont des destinations importantes pour les produits finaux dérivés des industries du bois de ces pays. En d'autres termes, la voie par laquelle le bois illégal atteint l'Europe a changé. Cela appelle de nouvelles approches. Le RBUE a été conçu en partie avec ce commerce triangulaire à l'esprit. Le commerce vers et à travers la Chine fait déjà partie du dialogue politique et des actions du Mécanisme de Coordination Bilatérale (MCB), et certains projets FLEGT ont inclus des activités en Chine. Le projet TTAP2, par exemple, a vérifié un total de 16 chaînes

¹²⁶ La Figure 9 sur les bois tropicaux ne reflète pas les importations totales de bois, mais illustre le commerce sur lequel l'Action FLEGT s'est, jusqu'à présent, principalement concentrée. Le Chapitre 5.5 présente des données plus détaillées sur le commerce mondial du bois, englobant les forêts tempérées et boréales.

d'approvisionnement en Chine entre 2010 et 2013, utilisant différents standards tels que GF/CdC du FSC et les standards VLC et VLO de Rainforest Alliance.

En outre, beaucoup de PP de bois et de pays partenaires FLEGT connaissent une forte croissance économique. Cette croissance devrait se poursuivre dans les années à venir, alors qu'elle tend à diminuer dans les économies matures. Ceci s'accompagne d'une augmentation du rôle des petits et moyens producteurs et transformateurs du secteur forestier et implique que les marchés domestiques et régionaux du bois et du bois énergie gagnent en importance et, dans certains endroits, dépassent les marchés d'exportation.

Une partie de la baisse des importations de bois tropicaux de l'UE est le résultat d'un déplacement conscient du marché vers des produits moins controversés. Ceci est dû, en partie, à la législation RBUE, mais le déplacement est également facilité par l'essor des nouvelles technologies pour les bois résineux et le développement de produits de substitution. De fait, certains observateurs préconisent désormais un marketing actif des bois tropicaux afin de rétablir le levier perdu, et de promouvoir le bois légal comme un moyen de favoriser l'entretien des forêts.

En troisième lieu, l'**agenda politique mondial** est en train de changer. Tandis que l'exploitation illégale est toujours dans l'agenda mondial, les *changements climatiques* et la promotion du rôle des forêts dans leur atténuation et l'adaptation à eux à travers REDD+ a détrôné FLEGT comme initiative internationale la plus importante sur la foresterie. REDD+ est mieux financé que FLEGT et peut créer de plus grandes incitations pour les pays producteurs à modifier les pratiques d'utilisation des terres¹²⁷. Cependant, REDD+ est également confronté à des problèmes de gouvernance importants, qui ne sont pas toujours abordés à travers des discussions véritablement participatives avec les parties prenantes. En outre, REDD+ est largement tributaire des réformes juridiques et des cadres réglementaires que le Plan d'action FLEGT aide à établir.

D'une manière générale, une plus grande attention est désormais portée à la *déforestation* et au commerce des produits de base qui suscitent la *conversion des forêts pour l'agriculture*. Dans ce contexte, il y a de nouveaux engagements internationaux et de l'UE à réduire de moitié la déforestation d'ici à 2020 et à l'éliminer d'ici à 2030. Notamment le 7ème Programme d'Action pour l'Environnement (2013) - qui guide la politique environnementale de l'UE jusqu'en 2020 – affirme que : *‘L'Union devrait également tirer parti de sa position comme l'un des plus grands marchés du monde pour promouvoir des politiques et des approches qui réduisent la pression sur la base mondiale de ressources naturelles... D'autres options politiques pour réduire les impacts de la consommation de l'Union sur l'environnement mondial, parmi lesquels la déforestation et la dégradation des forêts, seront également étudiées’* et engage à *‘Evaluer l'impact environnemental, dans un contexte global, de la consommation de l'Union en produits alimentaires et non alimentaires et, le cas échéant, à développer des propositions de politiques pour répondre aux conclusions de ces évaluations, et à envisager l'élaboration d'un plan d'action de l'Union sur la déforestation et la dégradation des forêts’* (par. 103 et 106 (vi)).

Enfin, les alliances entre bailleurs/OSC et le secteur privé pour *lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts* sont également plus nombreuses, comme le suggèrent la Déclaration de New York sur les Forêts (2014) et l'Alliance des Forêts Tropicales, entre autres initiatives. Cela peut être considéré comme faisant partie d'un accroissement plus général du soutien politique en faveur d'un renforcement du rôle du SP dans la réalisation d'une croissance inclusive et durable dans les pays en développement¹²⁸, dans les 10 dernières années. Dans le même temps, la *Responsabilité Sociale des*

¹²⁷ Pourtant, les incitations REDD+ actuelles ne peuvent pas rivaliser avec les revenus du commerce du bois ou de l'huile de palme (estimés à 10 milliards de dollars pour le commerce du bois indonésien, par exemple (<http://www.globaltimber.org.uk/indonesia.htm>)).

¹²⁸ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, 2014.

Entreprises (RSE) est devenue plus importante pour les entreprises opérant dans le secteur forestier - en fait tous les secteurs - dans la poursuite de leurs intérêts commerciaux essentiels.

5.2 Conception du Plan d'action

QE2 : Comment ont été conçus les sept Volets d'action et les actions et instruments politiques associés et dans quelle mesure étaient-ils nécessaires et suffisants pour atteindre les objectifs du PA FLEGT ? Y a-t-il eu des omissions importantes ? La sélection des pays partenaires a-t-elle été appropriée ? À la lumière des développements externes survenus depuis l'année 2003 et des tendances actuelles, leur conception est-elle encore appropriée aujourd'hui et susceptible d'être appropriée dans l'avenir ?

5.2.1 La conception générale du Plan d'action FLEGT

L'objectif général du Plan d'action est la *“réduction de l'exploitation illégale des forêts et du commerce associé”*, à travers trois objectifs directs et voies d'impact, et les mesures et instruments qui les accompagnent : 1) *l'amélioration de la gouvernance forestière pour réduire l'offre de produits à base de bois illégal*, grâce à un soutien au côté de l'offre ; 2) *la réduction de l'utilisation finale de bois illégal dans l'UE et dans le monde* par des mesures visant le côté demande, et 3) *la mise en place d'instruments de commerce soutenus par le dialogue et la collaboration internationale qui lient les mesures côté offre et les mesures côté demande*.

Il est en outre attendu que le Plan d'action, à terme, contribue aux objectifs (buts) supérieurs de *gestion durable des forêts*, ainsi qu'aux objectifs suprêmes de *réduction de la pauvreté* dans le contexte du *développement durable* relevant de la Coopération au Développement. Les différents objectifs, 'piliers' et volets d'action sont illustrés ci-dessous dans la 'Théorie de l'Intervention, 2003' du Plan d'action, tel que reconstituée par l'Equipe d'évaluation (voir la **Error! Reference source not found.**).

Les sept **Volets d'action** étaient destinés à générer des synergies entre les pratiques des pays consommateurs et producteurs, et entre divers groupes d'intervenants. Un exemple de la façon dont cela a fonctionné dans la pratique - dans une certaine mesure - est le *Timber Trade Action Plan* (TTAP), où l'utilisation de l'appui et de la pression de l'acheteur basé en UE a été efficace pour le renforcement de la confiance, le soutien moral et l'engagement des fournisseurs dans les PP. La collaboration avec les fédérations professionnelles du bois dans les pays acheteurs et dans les pays producteurs a aidé à gagner la confiance et l'accès à des informations d'initiés du secteur (TFT, 2013 - *Timber Trade Action Plan 2*, Rapport d'évaluation final).

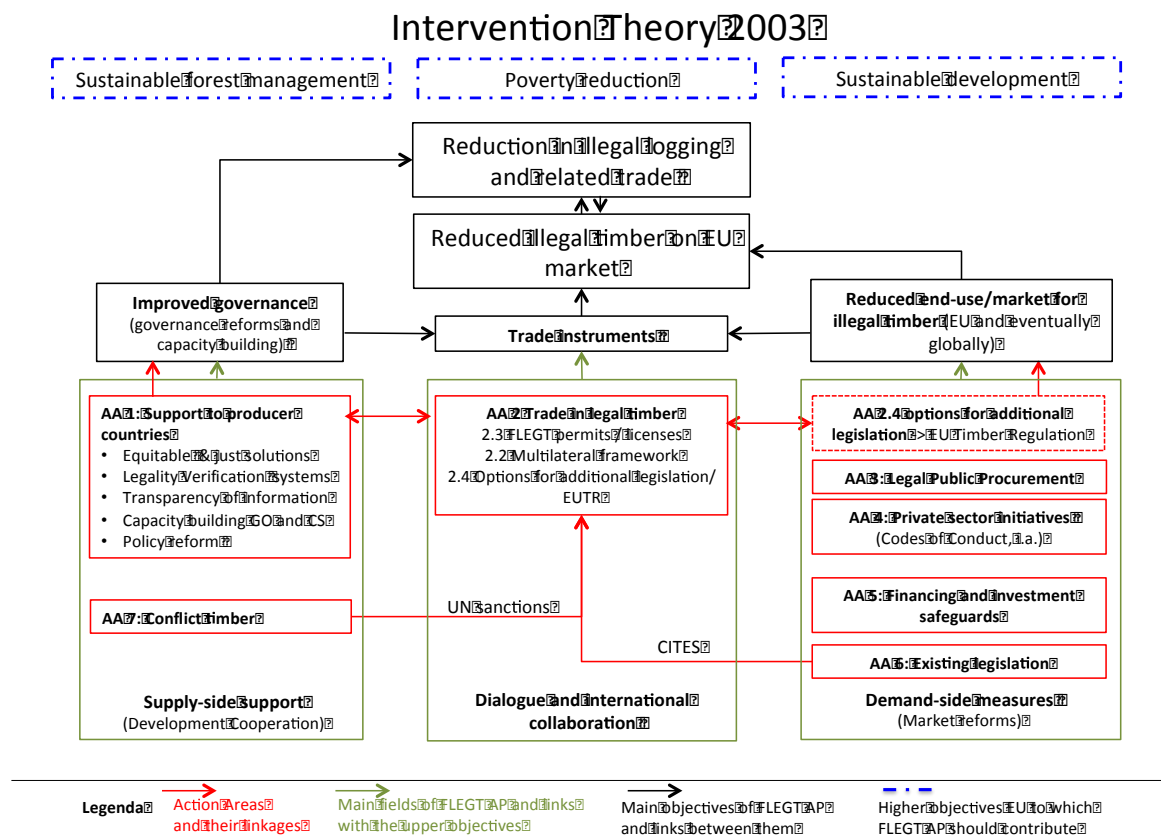


Figure 11: Théorie de l'intervention du Plan d'action FLEGT de l'UE 2003 - reconstituée

Par référence à la **Figure 11**, les différents Volets d'action relevant de mesures visant la demande étaient destinés à se soutenir mutuellement et à contribuer à réduire la consommation de bois illégal dans l'UE. Un exemple de cela est la Politique des marchés publics des Pays-Bas, qui a abouti à un accord avec (une partie) du secteur privé, pour viser un pourcentage élevé de bois certifié dans les volumes échangés. De même, le RBUE (conçu seulement en 2010 et mis en œuvre depuis 2013) avait pour but de soutenir le fonctionnement des APV¹²⁹ et le régime d'Autorisations FLEGT, tandis que les cadres multilatéraux et bilatéraux étaient censés fournir un espace pour les dialogues et la collaboration avec un large éventail de pays consommateurs et producteurs (*dialogue et collaboration*). Les différentes actions relevant du *soutien au côté de l'offre* étaient destinées à finalement améliorer la gouvernance forestière dans les PP et à contribuer à une réduction de l'exploitation forestière et du commerce illégaux.

En outre des rôles distincts ont été prévus ; pour les gouvernements des pays producteurs et des pays consommateurs, qu'ils mènent l'action sur les réformes des politiques et juridiques ; pour le

¹²⁹ Même si dans les documents juridiques tels que le Règlement FLEGT (N°2173/2005), et le Règlement d'application de FLEGT (N°1024/2008) elles ne sont pas mentionnées, deux questions importantes ont été incluses dans la plupart des APV: (1) l'inclusion de tous les marchés d'exportation (non seulement les exportations vers l'UE), et (2) l'inclusion du marché domestique, toutes deux instrumentales pour le renforcement de la gouvernance forestière. Dans les notes de synthèse de la CE, ces questions ont toutefois été évoquées.

secteur privé qu'il entreprenne des actions pour modifier les pratiques ; et pour les organisations de la société civile qu'elles soutiennent la sensibilisation, le renforcement des capacités et le suivi.

Perceptions sur la conception et les Volets d'action

En général, la conception d'ensemble a été bien reçue et appréciée dans diverses publications et par diverses parties prenantes.

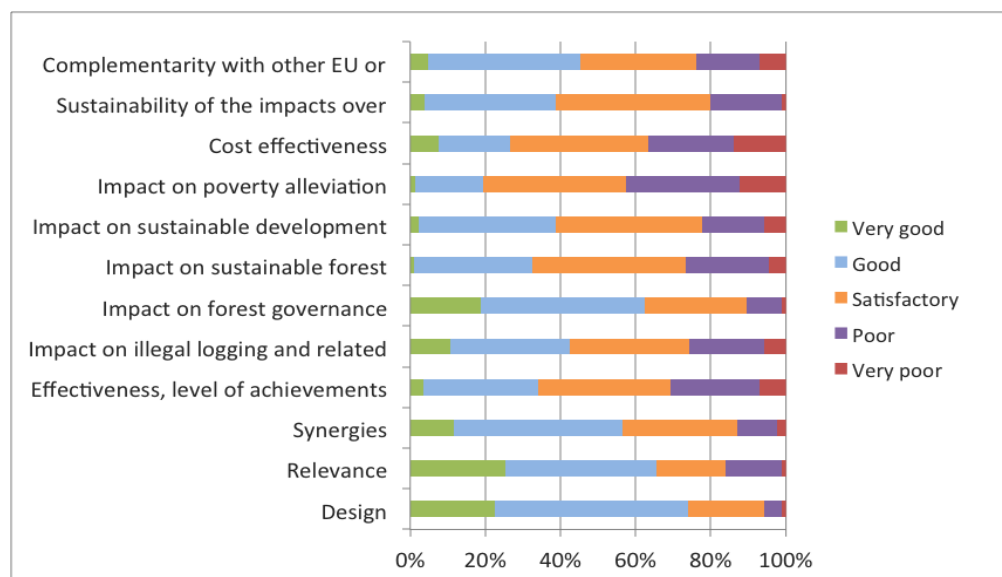


Figure 12: Évaluation des différentes caractéristiques du Plan d'action FLEGT de l'UE (Enquête publique 2015)

L'Enquête Publique a révélé que la conception est la caractéristique la mieux notée du Plan d'action dans son ensemble : 74% de tous les répondants (n= 84) ont évalué la conception comme très bonne/bonne, 20% comme satisfaisante et seulement 6% l'ont jugée médiocre/très pauvre. Dans l'Enquête EM et dans les entretiens, des répondants ont ajouté que la conception générale a été novatrice, en particulier la combinaison de mesures aux niveaux de la demande et de l'offre, et l'approche multi-acteurs.

Overdevest et Zeitlin (2015) appellent le Plan d'action FLEGT une 'conception expérimentaliste' qui *'peut être comprise comme une réponse à l'incertitude stratégique : la réalisation par les décideurs qu'ils ne savent pas précisément comment définir leurs buts ou quelle est la meilleure façon de les atteindre ex-ante, et qu'ils doivent donc organiser un processus ouvert d'exploration en commun'*. Selon eux, cette incertitude est particulièrement évidente dans l'engagement multi-acteurs dans la formulation des définitions de légalité, et dans les procédures multiples qui se chevauchent pour le suivi de la mise en œuvre. Ils affirment que la conception expérimentaliste fournit le *'meilleur espoir de progrès continu vers ses objectifs ambitieux malgré les difficultés initiales et les retards rencontrés dans l'application à la fois des APV et du RBUE'* (p 32).

Un autre avantage de la conception plutôt 'ouverte' était qu'elle a fourni un espace pour l'engagement des pays et des parties prenantes. Comme une personne interrogée l'a exprimé *'la conception ouverte était aussi un avantage pour l'implication. Les parties prenantes se sont engagées dès lors qu'il y avait de la place et de l'ouverture pour discuter et retracer le chemin. En général les gens n'aiment pas s'embarquer dans des choses qui ont déjà été pleinement développées par d'autres car cela compromet l'appropriation. Notre principal objectif à l'époque était de laisser les gouvernements se lancer dans l'agenda, nous avons besoin d'une adhésion politique et par conséquent l'ouverture était une bonne chose'*.

Unsworth (2014), dans son examen de la genèse de FLEGT a conclu que le succès dépend des 'personnes, processus et contexte', pensant ainsi politiquement, demandant une approche itérative et progressive de la résolution des problèmes, un leadership local efficace et engagé, un engagement des donateurs à long terme et un environnement politique et bureaucratique propice au sein de l'UE et des EM sélectionnés.

Hudson et Paul (2011), dans la Revue de Progrès du Plan d'action FLEGT 2003-2010, concluent que *'Le Plan d'action est plus qu'une déclaration de politique mais, en l'absence d'étapes et d'objectifs, il est moins qu'une stratégie. ...Le Plan d'action est davantage un processus politique qu'un programme d'aide traditionnel. Bien que cela permette une adaptation intelligente à un éventail de circonstances très différentes, et changeantes, cela rend également de telles actions plus difficiles à planifier et à surveiller'* (p 34). Avec cette remarque, Hudson et Paul résument les avantages et les inconvénients d'une approche ouverte : souple et adaptative, mais difficile à planifier, à mettre en œuvre et à surveiller (voir aussi 5.3 – VA-1 et VA-2).

Cet inconvénient a été confirmé lors de l'Evaluation, en particulier en ce qui concerne le processus APV : dans les enquêtes et lors des visites sur le terrain dans les pays APV, les gens se sont plaints des complexités de, notamment, le processus APV (voir aussi l'Enquête Secteur privé, l'Enquête publique, l'Enquête Pays APV, et les Aide-Mémoire Côte d'Ivoire et Vietnam, entre autres). Dans l'Enquête publique, la moitié des répondants (51%) ont demandé à ce que le processus APV soit simplifié et 39% ont demandé des directives plus précises pour atteindre les objectifs.

Un autre inconvénient de la conception 'ouverte', qui a été exposé lors de l'Evaluation, est le large éventail d'interprétations de ce que comprend le Plan d'action ; il a été estimé que la conception générerait de la confusion. Dans la documentation et les entretiens, l'Equipe a rencontré les questions suivantes :

- Concerne-t-il seulement le bois ou est-ce qu'il inclut d'autres produits à base de bois ?
- Est-ce qu'il vise la lutte contre l'exploitation illégale des forêts dans les pays en développement seulement ou inclut-il également l'exploitation illégale dans les pays de l'UE ou non-européens de l'UE et autres ? (Aide-mémoire Russie, séance GTF avec des négociants)
- A t-il pour but de combattre les bois tropicaux, ou bien les bois tempérés sont-ils également inclus ?
- Vise t-il le bois des forêts naturelles et/ou également de plantations ? (Aide-mémoire Vietnam)
- Est-ce qu'il vise spécifiquement les pays producteurs qui exportent vers l'UE ou tous les pays producteurs ?
- Vise-t-il les pays producteurs seulement ou également les pays transformateurs ?

Ces questions montrent une absence de choix explicites, dans le Plan d'action, en ce qui concerne les objectifs, les priorités et les chemins pour atteindre les objectifs, aggravée par un manque de communication claire.

Leçon apprise *Une conception ouverte et expérimentale peut être très utile, surtout lorsque l'on s'aventure en dehors des sentiers battus. Elle nécessite un mécanisme solide pour saisir et communiquer les leçons apprises - comme l'apprentissage 'entre pairs' - et éviter de 'réinventer la roue'. En fin de compte, cependant, la conception ouverte et expérimentale devrait être suivie par des plans opérationnels et des directives simples et précis pour des Volets d'action et des actions spécifiques ; ce qui est complexe doit être traduit pour devenir simple.*

Un autre inconvénient d'une conception ouverte est qu'elle laisse la place à diverses interprétations, ce qui inclut incompréhension et confusion sur ce que le Plan d'action FLEGT de l'UE implique. Pour contrer cette confusion, des mécanismes de communication solides pourraient être utiles.

5.2.2 Pertinence de la conception pour la réalisation des objectifs FLEGT

Réduction de l'utilisation finale de bois illégal dans l'UE

Dans les premières années du Plan d'action FLEGT (2003 et après), la majorité du bois illégal entrant dans l'UE était estimée venir des pays africains (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Libéria) et d'Indonésie (l'ensemble estimé à environ 40% de tout le bois illégal entrant dans l'UE), de Russie (environ 40%) et d'autres pays¹³⁰ (principalement des pays à la périphérie orientale de l'Europe et estimés représenter 20%, voir **Error! Reference source not found.**).

Actuellement, avec les flux commerciaux changeants (voir **Error! Reference source not found.**) et les parts de l'Afrique et de la Russie dans ces flux fortement réduites, la majorité du bois illégal importé dans l'UE provient de pays africains (environ 20% provenant principalement de Côte-d'Ivoire et du Cameroun), de Chine (environ 20%) et de Russie (environ 20%). Le volume provenant des autres pays (et possiblement de la périphérie orientale de l'Europe) n'a pas beaucoup changé et compte en 2013 pour environ 40%. Sur la base de ces données, il semblerait que les pays qui ne sont pas admissibles à l'aide officielle (UE) au développement fournissent la grande majorité des importations de produits à base de bois illégal de l'UE. En revanche, les pays APV fournissent la grande majorité des importations de bois tropicaux de l'UE.

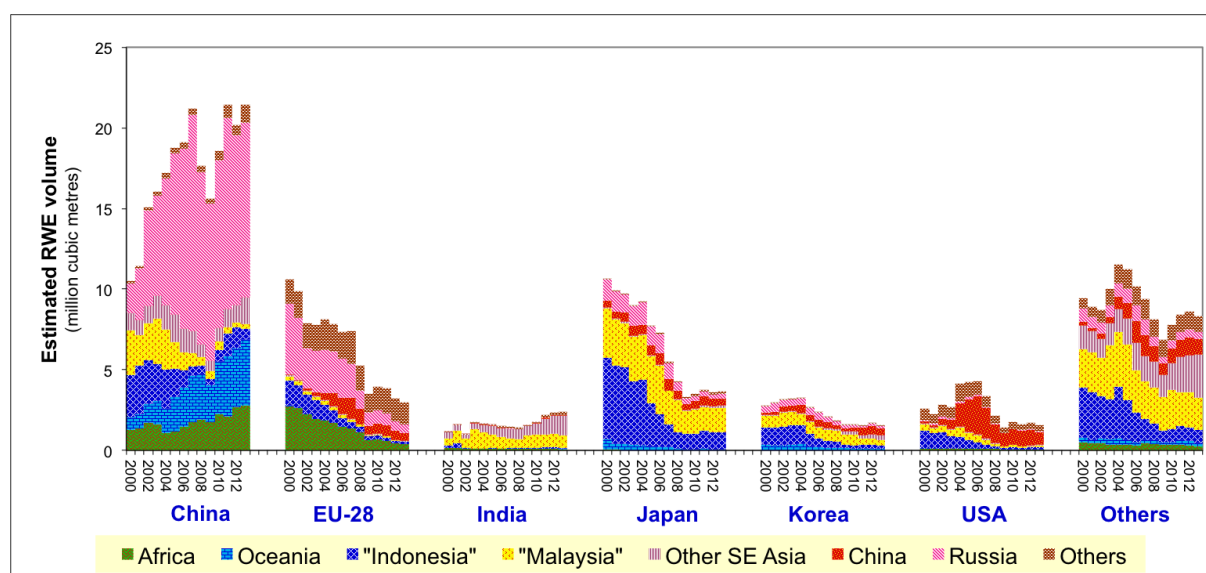


Figure 13: Estimations des importations "illégales" de produits de l'Annexe II par les principaux pays importateurs (les estimations sont basées sur les mêmes sources de données, méthodologie et présomptions d'illégalité que celles adoptées dans les évaluations récentes de Chatham House)

Afin d'accroître la pertinence de la lutte contre l'utilisation finale de bois illégal dans l'UE, l'accent doit être mis davantage sur les pays producteurs et/ou transformateurs non-APV (non tropicaux) les plus pertinents impliqués dans ces pratiques, tels que la Russie et la Chine. Une mise en œuvre plus uniforme et efficace du RBUE devrait augmenter la demande pour une vérification correcte de la légalité et limiter le risque de blanchiment de bois illégal. Des dialogues politiques bilatéraux et multilatéraux et une coopération renforcés avec ces pays doivent compléter ces efforts.

¹³⁰ Catégorie restant contenant plus de 20 pays d'origine

En d'autres termes : même si VA-1 (Soutien aux pays producteurs) et VA-2.3 (processus APV) sont toujours pertinents pour les pays producteurs en développement, VA-2.4 (RBUE) et VA-2.2 (Dialogue et collaboration internationale) - avec les pays producteurs comme la Russie, et éventuellement les pays de la périphérie orientale de l'Europe et avec les pays transformateurs comme la Chine - ont gagné en pertinence.

Réduction de l'utilisation finale de bois illégal au niveau mondial

Dans les premières années du Plan d'action FLEGT les principaux **consommateurs** de bois illégal incluait Chine, Japon, UE et 'autres pays'¹³¹. En 2013, alors que dans la plupart des pays l'importation de bois illégal a été fortement réduite, en Chine l'importation de bois illégal est estimée avoir augmenté (voir **Error! Reference source not found.**). Pour travailler avec les pays consommateurs, le principal instrument (VA-2.2 Dialogue et collaboration internationale) était pertinent à l'époque et il l'est encore maintenant. L'urgence de renforcer le dialogue et la coopération avec la Chine - en tant que principal consommateur de bois illégal - est devenue plus évidente.

En ce qui concerne les principaux **exportateurs et/ou producteurs** de bois (et papier) illégal à l'échelle mondiale, dans les premières années du Plan d'action FLEGT, la Russie, l'Indonésie, la Chine et la Malaisie étaient les principaux acteurs. En 2013, l'exportation estimée avait considérablement diminué dans de nombreux pays à l'exception de la Russie et de la Chine (et dans une moindre mesure du Myanmar, de la PNG et des Îles Salomon - voir **Error! Reference source not found.**). Dans les premières années, VA-1 Soutien aux pays producteurs et VA-2.3 Processus APV pour l'Indonésie et la Malaisie étaient très pertinents, ainsi que le dialogue et la collaboration avec la Chine et la Russie. Maintenant l'équilibre a été déplacé vers la Russie et la Chine, et l'urgence pour VA 2.2 Dialogue et collaboration internationale avec la Chine et la Russie est devenue plus forte.

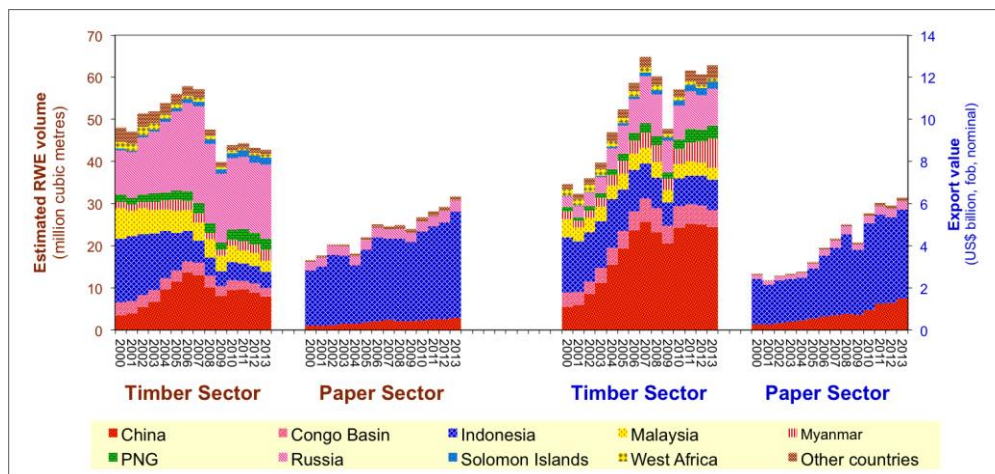


Figure 14: Exportations de certains pays de produits "illégaux" des secteurs bois et papier - estimations (basées sur les analyses effectuées pour Chatham House¹³²)

¹³¹ Catégorie restant comprenant Taiwan, Afrique du Sud, Maroc, Thaïlande, Turquie, Singapour, Canada, Indonésie, Malaisie, Vietnam, Australie, Philippines, Egypte et Mexique.

¹³² Source: statistiques officielles pour les pays importateurs (y compris Eurostat pour l'UE), multipliées par des pourcentages théoriques d'illégalité variant selon le groupe de produits, la source d'approvisionnement, le pays importateur et l'année. Note 1: le volume équivalent bois rond a été estimé en multipliant le volume par (en m3/m3) 1,4 (panneaux de particules), 1,8 (bois scié et panneaux de fibres), 1,9 (placages et moulures), 2,3 (contreplaqué) et le poids par (en m3/tonne) 1,6 (copeaux et résidus de bois), 2,8 (meubles en bois), 3,5 (papier et menuiserie), 4,5 (pâte à base de bois), etc. Note 2: les données anormales de sources ont été révisées et le volume a été estimé si nécessaire (y compris en supposant 1,4 m3/tonne). Note 3: "Autres pays" comprend Brésil, RDP du Laos, Singapour, Taiwan, Thaïlande, Ukraine et Vietnam.

Amélioration de la gouvernance forestière

Pour améliorer la gouvernance forestière, VA-1 (Soutien aux pays producteurs) et VA-2.3 (Processus APV) semblent être pertinents et parmi les domaines d'action les plus efficaces. VA-1 est lié à la coopération au développement et seuls les pays en développement sont éligibles à recevoir cette aide. En 2003, de nombreux pays 'sources' de bois illégal étaient des pays en développement ; cependant, beaucoup ont évolué vers des pays à revenu intermédiaire, non ou moins éligibles au financement CD. Aussi, d'autres instruments et financements sont nécessaires pour compléter VA-1 Soutien aux pays producteurs.

Autres Volets d'action

Certains VA n'ont pas été mentionnés dans la discussion ci-dessus. Plusieurs VA manquent d'opérationnalisation et de mise en œuvre comme VA-5 Financement et investissement, VA-6 Législation existante, VA-7 Bois de la guerre, et dans une moindre mesure VA-4 Initiatives du secteur privé. Un certain nombre de mesures liées à la demande dans les EM sont susceptibles de perdre une partie de leur pertinence en tant que mesures visant à réduire la demande en bois d'origine illégale, en raison du RBUE. Cependant, certains VA pourraient encore être pertinents pour les PP, comme VA-3 (Marchés publics), VA-4 (Initiatives du secteur privé) et VA-5 (Financement et Investissement).

En ce qui concerne VA-2 Accords commerciaux (RBUE et régime d'Autorisations FLEGT), le calendrier de mise en œuvre n'a pas favorisé les synergies attendues. Les Accords de Partenariat Volontaire (VA-2.3) et le RBUE (VA-2.4) ont été conçus pour être complémentaires, mais la portée en termes de produits, la mise en œuvre et le timing des deux instruments, dans la pratique, n'ont pas facilité cela (voir Chapitre 5.3 sur l'efficacité).

Leçon apprise

La conception des sept Volets d'action est judicieuse, mais la mise en œuvre de certains d'entre eux a fait l'objet soit d'un manque d'opérationnalisation et de mise en œuvre, soit d'un mauvais timing de mise en œuvre.

Certains domaines d'action contribuent davantage aux objectifs du Plan d'action FLEGT que d'autres. D'une importance particulière sont les VA-1 Soutien aux pays producteurs, VA-2.2 Dialogue et collaboration internationale avec les autres pays consommateurs et le RBUE (VA-2.4). Du fait du RBUE, un certain nombre de mesures liées à la demande peuvent avoir perdu une partie de leur pertinence dans leur contribution à l'objectif de réduction de la demande en bois illégal. Cependant, VA-3 Marchés publics, VA-4 Initiatives du secteur privé et VA5 Financement et Investissement pourraient présenter un intérêt pour les pays producteurs.

Actuellement, la plus grande part de l'attention, du soutien et du financement va à VA1 Soutien aux pays producteurs (voir paragraphe 5.8), alors que le rôle de pays - comme la Russie et la Chine - non (ou moins) éligibles à l'APD a augmenté. A la lumière de cela, des changements de focalisation sont nécessaires, pour assurer que le Plan d'action reste pertinent en termes de lutte contre l'exploitation et le commerce illégaux. En particulier, VA-2.2 (Dialogue et collaboration internationale) avec les autres pays consommateurs et producteurs doit être renforcé.

5.2.3 Sélection de pays (partenaires)

Pour la réduction de l'importation de bois illégal dans l'UE, en 2003, la Russie, le Cameroun, le Gabon, le Ghana, la Côte-d'Ivoire, le Liberia, et les 'autres pays' (principalement à la périphérie orientale de l'UE) et l'Indonésie étaient des pays (partenaires) pertinents, alors qu'en 2013 – bien que le volume global des importations de bois illégal dans l'UE ait considérablement diminué - les

‘autres pays’, la Russie, la Chine et le Cameroun et la Côte-d'Ivoire étaient importants (cf. **Error! Reference source not found.**).

Globalement, le rôle de la Chine dans l'importation de bois illégal a augmenté de façon significative, tandis que les importations de bois présumées illégales de tous les autres principaux pays consommateurs ont baissé (voir **Error! Reference source not found.**). Les principaux exportateurs et producteurs / transformateurs de bois présumé illégal se sont déplacés de ‘Indonésie et Russie’ en 2003 vers ‘Russie et Chine’ en 2003 (voir **Error! Reference source not found.**).

En ce qui concerne les **pays producteurs et transformateurs**, l'UE travaille avec 15 pays APV, qui comprennent certains des pays - Indonésie, Malaisie, pays du Bassin du Congo - qui sont pertinents en termes d'exportation vers l'UE et les autres pays consommateurs. Le Plan d'action FLEGT œuvre également, à travers un mécanisme de coordination bilatéral (MCB), avec la Chine, mais à un niveau de coopération plutôt faible. La Russie est un pays d'importance à la fois aux niveaux UE et mondial (en particulier en relation avec la Chine) qui a reçu une attention relativement limitée de FLEGT et n'est pas éligible à l'APD. D'autres instruments en plus du RBUE et des APV, comme un dialogue politique consacré à ces pays, doivent être explorés pour tenter d'y influencer l'exploitation et le commerce illégaux.

En termes de **collaboration et de dialogue avec d'autres pays consommateurs**, le Plan d'action FLEGT œuvre avec la Chine, le Japon et les États-Unis, mais compte tenu du rôle croissant de la Chine, une plus grande collaboration doit être recherchée avec la Chine pour encourager une législation sur les importations, et de collaborer avec la Chine pour influencer l'exportation de bois illégal de la Russie.

5.2.4 Développements externes et conception du Plan d'action FLEGT de l'UE

Comme cela a été décrit dans le Chapitre 5.1 sur la Pertinence, trois grands développements extérieurs se sont produits qui influencent la pertinence et l'efficacité du Plan d'action : (a) environ la moitié des bois tropicaux proviennent maintenant de la conversion de forêts en terres agricoles (Lawson, 2014; Chatham House, 2015); (b) la Chine et d'autres pays d'Asie orientale sont maintenant les principaux importateurs et consommateurs de bois (légal et illégal); et (c) les marchés domestiques dans les pays producteurs ont gagné en importance et en visibilité. Aucune modification n'a été apportée à la conception du PA FLEGT, à la lumière de ces changements; la question est de savoir si de telles modifications sont nécessaires.

En ce qui concerne la déforestation et la conversion de forêts, en 5.1 il a été conclu que des modifications du Plan d'action, ainsi que des mesures complémentaires, sont nécessaires pour être en mesure de répondre à cet immense défi.

En ce qui concerne l'évolution des structures des échanges commerciaux, selon l'Equipe d'évaluation la conception du PA FLEGT offre suffisamment d'espace à la collaboration bilatérale, régionale et internationale (en plus de la collaboration multilatérale) pour traiter les questions relatives aux pays montants importateurs et exportateurs de bois. Dans le Plan d'action, la CE affirme qu'elle *‘élargira le dialogue [avec le Japon et les Etats-Unis] afin d'y inclure d'autres grands marchés du bois et les principaux pays producteurs de bois, tout en cherchant à instaurer un consensus entre pays importateurs et exportateurs sur la meilleure façon d'aborder le problème [de l'exploitation et du commerce illégaux]’* (PA FLEGT de l'UE, 2003, p.12). Encore une fois, la question est de consacrer des ressources explicites et suffisantes pour élaborer une stratégie plus claire pour la collaboration avec la Chine et la Russie.

En ce qui concerne les marchés domestiques qui grandissent, relever les défis correspondants n'avait pas été prévu dans la conception - les marchés domestiques ayant en effet été inclus volontairement dans le champ d'application de la plupart des APV (Ghana, Cameroun, République du Congo, Indonésie et Libéria). Cela est très pertinent par rapport à l'objectif de lutte contre l'exploitation

illégal, si l'on considère la taille et "l'informalité" généralisée (et donc les illégalités) du marché domestique dans de nombreux pays. Plutôt qu'une révision du PA FLEGT, une mise en œuvre effective des actions visant ces défis est nécessaire. Cela comprend un déplacement de l'attention, vers des solutions pour approvisionner le marché domestique en bois légal et pour développer des moyens de subsistance alternatifs pour les petits producteurs informels (voir aussi 5.7).

Il est à noter que si les pays APV n'avaient pas volontairement inclus le marché domestique et l'exportation vers tous les pays dans le cadre des APV, le Plan d'action aurait probablement perdu beaucoup de sa pertinence de nos jours, puisque la part de l'importation de bois illégal des pays APV vers l'UE a été réduite de manière significative (voir Chapitre 5.5 pour des explications possibles). Ces deux éléments (marché domestique/exportations vers toutes les destinations) n'étaient pas inclus dans la conception d'origine, mais sont apparus vers 2005 sous la pression des ONG internationales. Ensemble, elles œuvrent à ce que les APV puissent donner une impulsion à la gouvernance forestière, puisque dans la plupart des pays le nombre d'entreprises qui exportent vers l'UE est plutôt limité.

Leçon apprise : *Sauf en ce qui concerne le défi de la déforestation, la conception du Plan d'action FLEGT peut supporter les développements récents et peut se révéler suffisamment flexible pour répondre à d'autres changements dans l'avenir. Cependant, un certain nombre de modifications dans l'approche de la mise en œuvre seront nécessaires.*

5.2.5 Omissions dans la conception

Outre les faiblesses mentionnées dans les paragraphes précédents, quelques autres omissions dans la conception du Plan d'action ont été identifiées dans la littérature, grâce à des informateurs-clés et pendant le travail de terrain également :

- La communication - comme indiqué précédemment - est un important élément manquant du Plan d'action FLEGT ; en tant que programme phare de l'UE, FLEGT a besoin d'une stratégie de communication appropriée et des moyens correspondants ; or, jusqu'à récemment, il n'y avait pas de communication 'stratégique' explicite en place. Cela dit, il y a eu beaucoup d'activités de communication, de documents d'information, de publications, occasionnels, et de profondeur et largeur variables sur FLEGT de la part, entre autres, de EFI et de la CE. La CE a également pris part, publiquement, aux forums internationaux pertinents sur FLEG/FLEGT (y compris OIBT, Chatham House et le Congrès Forestier Mondial), ce qui a aidé à promouvoir une sensibilisation mondiale à FLEGT et, depuis 2014, les éléments d'une vraie stratégie de communication ont été développés.

Deux autres thèmes qui n'ont pas été bien communiqués sont les avantages attribuables au Plan d'action FLEGT de l'UE (tels que les réformes législatives, la transparence et la participation multi-acteurs) et leur pertinence pour d'autres secteurs comme l'agriculture commerciale et l'exploitation minière. Les retombées de l'activité FLEGT sur les autres secteurs sont donc inférieures à leur potentiel et son impact global est limité.

- Deuxièmement, le travail effectué dans le cadre de FLEGT, qui nécessite des investissements importants de la part des acteurs du secteur privé, devrait être accompagné d'une campagne de promotion des réalisations FLEGT et contribuant à une meilleure image pour le secteur du bois (surtout des bois tropicaux) - qui a souffert de publicité négative autour du bois illégal. À ce jour, peu a été fait pour remédier à cette situation. Récemment, cependant, le GTF a initié (entre autres choses) la promotion de l'utilisation du bois comme matériau de construction écologique et respectueux du climat. La Finlande a pris des mesures similaires au niveau national (cf. Aide-mémoire Finlande).

5.3 Efficacité du Plan d'action FLEGT

QE3 : Dans quelle mesure les interventions et les mesures politiques, dans les sept Volets d'action, ont-elles conduit aux résultats escomptés (résultats et effets) ? Quels mécanismes, acteurs et facteurs ont influencé les niveaux de réalisation, et comment l'efficacité des Volets d'action pourrait-elle être accrue ?

Ce chapitre évalue l'efficacité globale des trois piliers principaux et des sept Volets d'action (VA). Il est basé sur les constatations et l'analyse concernant les interventions, dans chacun des VA, - et leurs liens - tel que présenté au Chapitre 4 (Etat d'avancement de la mise en œuvre). La réalisation des objectifs du Plan d'action FLEGT sera discutée au Chapitre 5.5, tandis que la contribution du Plan aux objectifs supérieurs (GDF, Réduction de la Pauvreté et Développement Durable) sera discutée au Chapitre 5.7.

La **Error! Reference source not found.**, ci-dessous, présente une vue d'ensemble de l'efficacité du Plan d'action FLEGT et de ses composants, suivant la logique d'intervention reconstruite présentée au Chapitre 3, basée sur le jugement collectif d'experts de l'Equipe d'évaluation, et utilisant les résultats des enquêtes, études documentaires et visites de terrain et tous les outils utilisés (cf. Chapitre 2 - Méthodologie).

Les couleurs des bordures des boîtes reflètent le degré d'efficacité atteint dans chaque VA et ses éléments constitutifs. Une boîte **verte** indique des résultats particulièrement bons ou une grande efficacité. Par exemple, la transparence a produit de très bons résultats. Les cases **jaunes** indiquent des résultats ou une efficacité "satisfaisants à bons". Plusieurs VA sont colorés en jaune, et au niveau des objectifs directs (amélioration de la gouvernance, diminution du bois illégal sur le marché de l'UE, et réduction de la demande de bois illégal), les résultats globaux sont considérés satisfaisants à bons. Les cases **rouges** indiquent des performances médiocres. Une composante du VA 2 (*Commerce du Bois*) est jugée problématique, essentiellement en raison des difficultés rencontrées dans la production de bois sous Autorisation FLEGT. Les cases **bleues**, enfin, indiquent des données insuffisantes. Tel est le cas en particulier pour les VA qui ont reçu peu d'attention (VA 5, 6 et 7). Les couleurs des flèches reflètent la contribution d'un VA à un objectif ou son interaction avec un autre VA. Une flèche **orange**, par exemple, indique une relation problématique entre les VA ou leurs composantes. Les flèches de couleur **bleue** sont utilisées là où un lien de causalité entre éléments ne peut être démontré, par exemple entre la diminution de la demande de bois illégal et la baisse réelle des importations de bois illégal - qui semble beaucoup liée à la crise économique (voir Chapitre 5.5).

EU FLEGT Action Plan 2014: What works, what does not?

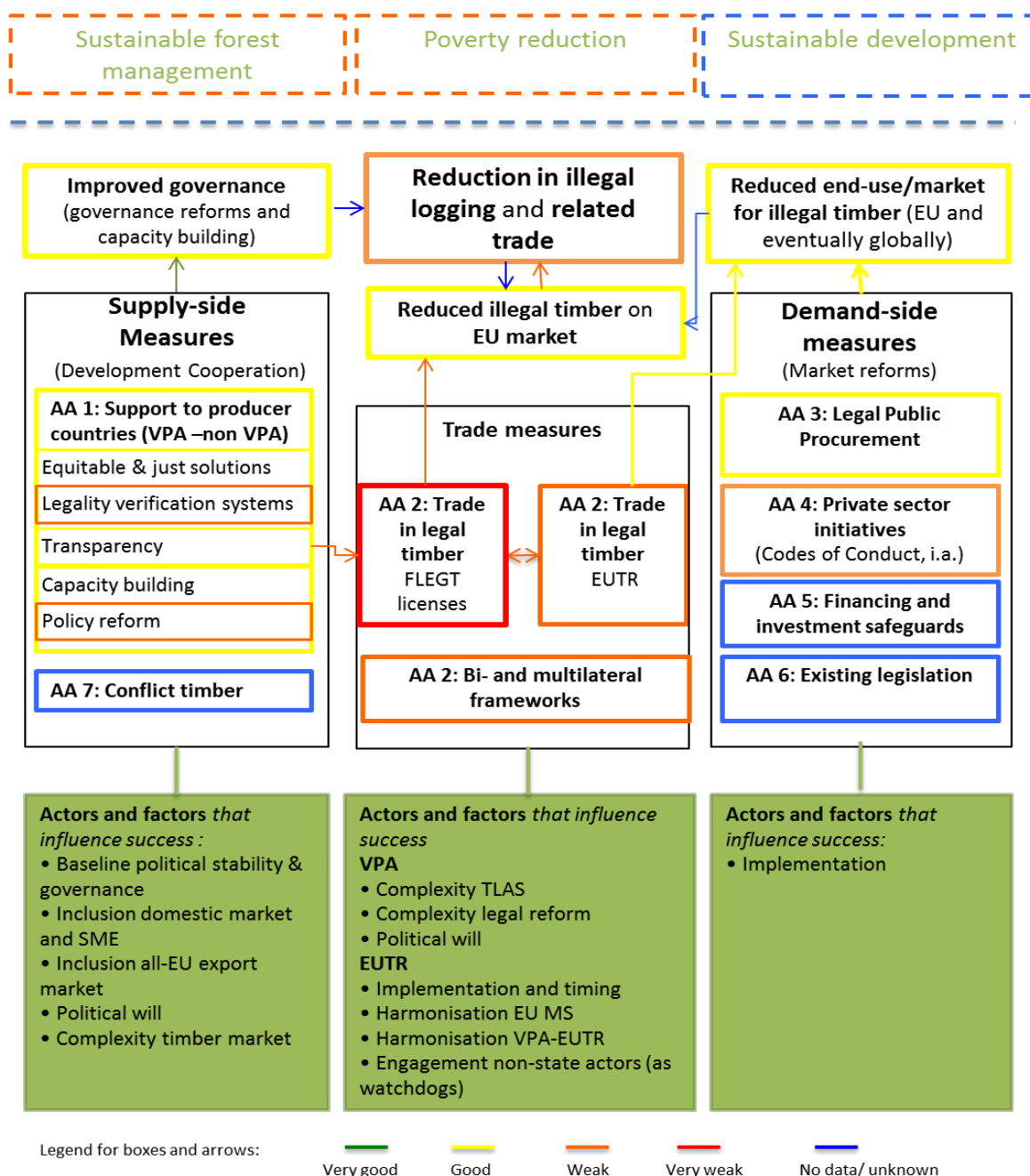


Figure 15: Plan d'action FLEGT de l'UE en 2014:
Qu'est-ce qui fonctionne et qu'est-ce qui ne fonctionne pas?

En termes de *mesures liées au côté offre*, le *Soutien aux pays producteurs (VA-1)* contribue à la 'gouvernance améliorée' (voir FERN, 2013; Chatham House, 2015 ; et Chapitre 5.5), mais les différentes actions ont connu des degrés d'efficacité divers ; aussi, vue la grande variabilité d'un pays à l'autre, il est difficile de généraliser. Les 'solutions équitables' ont connu de grandes réalisations, notamment dans l'engagement des diverses parties prenantes nationales dans les processus APV. Cependant, dans le même temps, de nombreux groupes de PME sont, ou risquent d'être affectés

négalement par les mêmes processus. La 'transparence' a progressé dans la plupart des pays (voir Volume 2, Annexe 7), mais le travail sur les 'Systèmes de Vérification de la Légalité' (SVL) a été moins efficace. Le renforcement des capacités de la société civile et des gouvernements a été efficace, mais les acteurs des secteurs privés ont été relativement négligés. Dans de nombreux pays, les premiers pas dans une 'réforme des politiques' ont été faits, mais beaucoup reste encore à faire, en particulier dans la mise en œuvre de nouvelles législations. Le *Bois de la guerre* (VA-7) n'a pas connu d'activités ni de réalisations importantes.

À ce jour, les mesures côté offre n'ont pas donné lieu à l'émission d'Autorisations FLEGT, bien que l'on s'attende à ce que l'Indonésie et le Ghana commencent à délivrer des autorisations dans un futur proche.

En ce qui concerne les **mesures liées au côté demande**, les efforts faits pour développer des lois et règlements pertinents (FLEGT et RBUE) et pour initier leur mise en œuvre ont été très efficaces. La 'législation additionnelle' dans *Commerce du Bois* (VA-2) - et en particulier le développement et l'entrée en vigueur du RBUE - et les *Politiques de Marchés Publics* (VA-3) sont susceptibles d'avoir contribué - entre autres facteurs - à une réduction de la consommation de bois illégal dans l'UE (voir Chapitre 5.5) et ces deux VA sont considérés importants pour la réalisation de l'objectif direct de FLEGT. En raison du manque d'attention qu'ils ont reçu de la part de la CE et des EM, *Financement et Investissement* (VA-5) ainsi que *Utilisation de législations existantes* (VA-6) n'ont pas été efficaces. Les *Initiatives du Secteur Privé* (VA-4) ont vu un certain nombre d'activités ayant un succès limité.

En ce qui concerne les **mesures liées au commerce**, les cases concernant Commerce du Bois (RB-UE et Autorisations FLEGT) ont été mises en orange et rouge, respectivement, car elles représentent les éléments les plus délicats, en termes d'efficacité du Plan d'action. Outre des problèmes de mise en œuvre, leur efficacité a également été entravée par un manque de synergie. En raison du calendrier du RBUE et de l'absence des Autorisations FLEGT, les instruments n'ont pas eu l'occasion de se renforcer mutuellement (flèche orange).

Des recommandations pour une meilleure efficacité des Volets d'action sont faites au Chapitre 6.

5.4 Mise en œuvre et Gestion du Plan d'action

QE4 : Les éléments du Plan d'action FLEGT ont-il été mis en œuvre de manière équilibrée, se renforçant mutuellement et produisant la synergie attendue ? Y a-t-il eu des lacunes ou des insuffisances dans la mise en œuvre et la gestion du Plan d'action, et comment cela a-t-il affecté son efficacité globale ?

La théorie d'intervention reconstruite pour le Plan d'action (décrite au Chapitre 4.2) met en évidence sept VA, qui (s'ils sont poursuivis collectivement) étaient censés être suffisants pour que les objectifs du Plan puissent être atteints. Bien que le Plan d'action FLEGT ne soit pas un projet, il nécessite néanmoins une gestion stratégique. Sous cette question d'évaluation, nous examinons d'abord comment l'action déployée dans le cadre du Plan d'action a été planifiée, gérée, coordonnée et contrôlée, puis nous évaluons l'équilibre entre les activités dans les différents domaines et la mesure dans laquelle des synergies ont été produites. Les questions liées au financement sont examinées au Chapitre 5.8.

5.4.1 Gestion et coordination

FLEGT est une politique innovatrice de l'UE pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts, qui va au-delà de l'aide traditionnelle, promouvant la cohérence entre les actions dans l'UE et les actions dans les pays producteurs. Il aborde les questions de gouvernance et d'application des lois à travers une combinaison de mesures et d'instruments liés au côté offre et au côté demande, d'engagement politique et de coopération au développement. En tant que tel, il concerne de nombreux acteurs

dans différents secteurs, dans les pays, institutions et organisations à travers le monde ; la gestion et la coordination des processus et des acteurs est un défi majeur.

Les différentes **structures** créées pour l'aide, la coordination et la supervision ont été décrites au Chapitre 3.3 (Architecture Globale du Plan d'action FLEGT). Vues comme un ensemble, elles constituent un tableau assez diffus de flux d'information et de prises de décision. La gestion au jour le jour, cependant, se fait avec de petites équipes du siège au sein de la DG DEVCO et de la DG Environnement travaillant à temps plein ou partiel sur le Plan d'action. La CE (au siège) se concentre sur la gestion des négociations et contrats APV. La DG DEVCO utilise ses liens avec les pays en développement et la DG ENV entretient des liens avec les EM.

Le personnel des Délégations de l'UE (DUE) locales gère la mise en œuvre des APV une fois ceux-ci signés, et les autres activités liées à FLEGT, comme le MCB en Chine. Un défi majeur - identifié à la fois par les DG en charge et par un certain nombre de DUE, comme celles d'Indonésie et de Chine - a trait à l'allocation limitée de ressources humaines et politiques à l'activité FLEGT, à la fois dans les bureaux du siège et au sein des DUE.

L'évolution des APV a été plus exigeante que prévu en termes de ressources humaines. Le Plan d'action FLEGT était conçu comme un processus politique impliquant des accords commerciaux. Il a aussi généré des obligations à long terme liées aux réglementations FLEGT et RBUE et aux APV, comme la participation aux Comités conjoints de mise en œuvre des APV. L'absence de critère de sélection des pays partenaires pour les APV, la préférence de ces partenaires pour une portée étendue de leurs APV en termes de produits et de marchés, et les complexités des APV ont augmenté le besoin de ressources suffisantes pour optimiser la gestion du Plan d'action. Bien que la conscience de cette nécessité ait grandi, les ressources administratives que la CE a allouées au Plan d'action FLEGT en interne n'ont pas augmenté et, selon des sources de la CE, sont peu susceptibles d'augmenter dans l'avenir. La CE doit établir des priorités pour l'affectation de ses ressources humaines et de ses fonds limités.

Dans le même temps, partout là où la CE a pris un engagement politique en matière d'action FLEGT, il devrait y avoir une répartition proportionnée des ressources humaines et financières. Cela n'est pas suffisamment le cas. Dans les quelques pays où la foresterie est un secteur prioritaire pour la coopération de l'UE – au Honduras, par exemple -, la volonté politique et la fourniture de ressources de l'UE sont suffisantes pour travailler sur les activités FLEGT. Dans la plupart des autres pays APV, cependant, l'évolution de l'APV et la gestion des forêts sont considérées par la CE comme supplémentaires au portefeuille régulier. Cela se reflète dans la quantité limitée de ressources humaines affectées à ces APV. Le FLEGT dépend donc de l'obtention d'un soutien financier ou autre de la part d'un ou plusieurs EM - qui peut ou non venir. La perception que le Plan d'action FLEGT est une charge supplémentaire sans ressources correspondantes crée des tensions et conduit à la nécessité d'un engagement accru en faveur de FLEGT au sein de la CE et des EM.

5.4.2 Planification du travail, suivi, et gestion adaptative

Comme indiqué au Chapitre 5.2 (Conception du Plan d'action), l'approche expérimentaliste et plutôt ouverte de la conception de FLEGT a généralement été appréciée. S'agissant de la mise en œuvre, cependant, davantage d'analyses sur les problèmes spécifiques (aux pays) devraient être menées, et des objectifs, processus ou indicateurs assortis de délais devraient être définis, afin de concentrer les efforts, d'informer les parties prenantes et de permettre l'évaluation et l'ajustement du travail, notamment en cas de changements dans le contexte (cf. Chapitre 5.1.)

Tout d'abord, la mise en œuvre du Plan d'action nécessite une bonne compréhension de la (des) **situation(s) de référence** dans les différents Volets d'action et les pays EM/partenaires. La prise de décision et la planification stratégiques devraient être soutenues par une recherche ciblée et objective, en particulier en ce qui concerne les flux de produits à base de bois et l'étendue et la

nature de l'illégalité le long des chaînes d'approvisionnement, ainsi que les capacités et problèmes liés à l'économie politique dans les pays. Pour certains pays, particulièrement en Asie, ces études ont été menées, mais pas à un grand niveau de détail. Pour les pays partenaires africains, il existe peu d'exemples d'études de situations de référence sur lesquelles les programmes pourraient être construits. Le récent rapport de l'auditeur indépendant concernant les permis au Cameroun en est un exemple, mais il arrive un peu tard dans l'évolution de l'APV. En ce qui concerne le RBUE, une étude justificative¹³³ a été réalisée par une équipe de projet externe et publié en juillet 2011.

En conséquence, la justification de travailler sur certains thèmes ou dans certains pays plutôt que d'autres est souvent peu claire. Il n'y a pas de comptes-rendus sur la nature et l'ampleur des problèmes à résoudre dans certains pays, ou le séquençage, l'interdépendance et l'efficacité probable des interventions disponibles en tant que possibles solutions. L'absence d'études de situations de référence a évidemment aussi rendu plus complexes les tâches de surveillance des processus et impacts.

La planification et mise en œuvre globales de l'action FLEGT concernant les pays producteurs est, au contraire, largement **suscitée par la demande** et, en ce qui concerne les APV, tend à être suscitée par le pays partenaire de l'UE par l'intermédiaire du Comité de mise en œuvre conjointe de l'APV. L'identification des besoins de soutien dans les pays APV commence dans ces pays, par le biais d'un processus coordonné par les DG DEVCO et ENV. Les attentes annuelles de soutien sont préparées par les parties prenantes nationales, en consultation avec les facilitateurs et les DUE basés dans les pays, puis transmises au Comité Directeur. La CE fournit alors à la Facilité FLEGT de l'UE un large aperçu de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT et des "attentes annuelles" concernant le soutien à apporter par la Facilité au cours des 12 mois suivants. Celles-ci constituent la base annuelle pour la planification du travail par la Facilité FLEGT, dont la vocation est de répondre directement à la CE. De même, la planification du travail du Programme UE-FAO FLEGT est également façonnée par la demande et le Programme y répond à travers son Appel à propositions et l'assistance directe, et il est évident que les deux programmes de soutien coordonnent leur travail.

Au cours des dernières années, des mesures pour **contrôler l'impact** d'un certain nombre de composantes du Plan d'action FLEGT ont été initiées. Reflétant le caractère volontaire des APV, les Comités conjoints de mise en œuvre des APV dans chaque pays sont responsables de décider de ce qu'il faut surveiller et comment le faire¹³⁴. Par conséquent, alors que le résultat de cet effort de suivi répond aux besoins liés à l'APV propres à chaque pays, il pourrait ne contribuer que marginalement à un suivi-évaluation d'ensemble du Plan d'action FLEGT que la CE ou les EM pourraient faire.

Le RU, l'un des principaux contributeurs au Plan d'action FLEGT, a demandé des revues annuelles de son propre programme. Cela a permis de préciser la meilleure façon de quantifier ou d'évaluer autrement les progrès réalisés. Ces revues (externes) ont été effectuées gracieusement. La gestion de la contribution du RU est souple, et bien en mesure de s'adapter à des circonstances changeantes. Ceci est en grande partie dû à l'engagement et à l'ouverture à la fois de son personnel et du personnel de ses bénéficiaires. Un soutien externe concernant certains aspects de la gestion de ce programme est maintenant fourni, et il reste à voir si cela aura une incidence sur la réactivité du programme¹³⁵.

¹³³ "Étude justificative pour le développement des actes non législatifs prévus dans le Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché"
http://www.efi.int/files/attachments/projects/timber_regulation/eutr-final_report.pdf

¹³⁴ <http://www.euflegt.efi.int/vpa-monitoring>

¹³⁵ Cf. Aide-mémoire du Royaume-Uni.

La CE, avec l'appui de la Facilité FLEGT de l'UE, a également développé son propre outil pour suivre les progrès et les réalisations dans les différentes dimensions de la gouvernance, dans les différents pays APV. Cette information est avant tout à usage interne¹³⁶. En outre, l'outil a été introduit trop récemment pour avoir eu un impact perceptible sur la gestion de la période couverte par cette évaluation. Le Programme UE-FAO FLEGT a également conçu un système pour surveiller l'impact global de la multitude de ses petits projets FLEGT subventionnés dans le monde entier - mais aucune information sur son utilisation n'a été publiée.

Il apparaît donc que l'information stratégique sur les progrès et obstacles remonte de bien des parties prenantes sur le terrain aux autorités nationales et aux responsables dans les DUE et à la CE, y compris le Comité Directeur FLEGT. Ces informations concernent principalement les APV, et sont pour certaines d'entre elles disponibles dans le domaine public¹³⁷. Cependant, les progrès d'ensemble sur la **mise en œuvre du Plan d'action** par rapport aux sept Volets d'action, et aux objectifs spécifiques et objectifs supérieurs de FLEGT, ne font pas l'objet d'un suivi systématique.

Dans le contexte dynamique dans lequel le Plan d'action FLEGT évolue, la génération et l'utilisation d'informations pour la prise de décisions stratégiques et la **gestion adaptative** sont cruciales. Ceci est particulièrement important lors de la recherche d'appui à haut niveau de la CE pour surmonter des difficultés qui ne peuvent pas être traitées isolément, au moment de décider comment les circonstances changeantes dans le contexte externe FLEGT devraient être prises en compte, et lorsque l'on défend le Plan d'action FLEGT devant d'autres parties de la CE. Cette absence de gestion stratégique a limité le potentiel du Plan d'action et réduit son rapport coût-efficacité.

Par exemple, entre 2012 et 2014, il y a eu une forte augmentation des exportations vers la Chine de grumes de bois de rose de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest (probablement illégales), y compris de deux pays APV (réf. données des Douanes chinoises). Cependant, les stratégies et activités pour l'exécution du Plan d'action FLEGT n'ont pas pris les informations sur ce commerce en considération, malgré le potentiel des acteurs de soutien – ne serait-ce que par une reconnaissance officielle de ce commerce - dans certains pays. De même, la mission en Chine a révélé (cf. Aide-mémoire Chine) que dans les pays APV, les entreprises chinoises bénéficient de formation et de conseils par diverses ONG sur les Lignes directrices chinoises pour les investisseurs à l'étranger. Cependant, lors de visites dans les pays APV, l'Equipe n'a trouvé aucune indication de telles initiatives. Il semble que l'activité menée par la Chine soit assez isolée des processus APV dans les pays APV. Il est possible de renforcer les échanges entre les acteurs chinois et ceux des pays APV en connectant les investisseurs chinois à l'étranger avec les plates-formes et processus des pays APV, afin de renforcer les synergies et la compréhension mutuelle. Si besoin, les pays APV pourraient inviter des hauts fonctionnaires chinois à participer à leurs réunions de Comités conjoints de mise en œuvre de l'APV (ou équivalents), au moins à titre d'observateurs.

Alors que les contraintes ou défis, tels que la diminution de la part de l'UE dans les exportations de produits bois des pays partenaires ou les problèmes de déforestation, sont devenus de plus en plus évidents et urgents au fil des ans, le Plan d'action FLEGT n'a pas été adapté pour refléter ces changements. De même, les résultats de la recherche centrée sur la déforestation causée par la consommation dans l'UE, qu'elle soit commandée par la CE (VITO, CICERO et IIASA, 2013) ou - plus récemment - par d'autres¹³⁸, ne semblent pas avoir donné lieu à un changement d'approche ou de stratégies.

¹³⁶ <https://www.deepdyve.com/lp/elsevier/proposing-an-indicator-framework-for-flegt-voluntary-partnership-2oPJRNTHYo>

¹³⁷ <http://www.euflegt.efi.int/vpa>

¹³⁸ <http://www.fern.org/campaign/EU-drivers?page=1>

5.4.3 Equilibre et synergie entre les éléments

Les éléments du Plan d'action FLEGT n'ont pas tous reçu la même attention lors de la mise en œuvre. Comme il n'y a qu'une supervision limitée d'une planification coordonnée des activités dans les divers Volets d'action, les ressources ont tendance à être allouées aux options qui sont perçues comme les plus efficaces ou aux actions les plus demandées, ce qui conduit à des déséquilibres.

En dehors de la coopération et du RBUE, les **APV** sont devenus l'une des composantes les plus importantes du Plan d'action, en partie du fait des ressources financières et humaines qui leur ont été consacrées. Ce soutien a été rendu possible grâce à la disponibilité de l'Aide Publique au Développement (APD) pour le VA-1 (Soutien aux Pays Producteurs). Ces fonds ont contribué à stimuler la réforme de la gouvernance, la clarification et l'amélioration des cadres juridiques, le renforcement des capacités, et la promotion des prises de décision multipartites, de la transparence et de la responsabilité. Toutefois, les pays qui ont cherché à négocier un APV avec l'UE ont des caractéristiques très différentes et leurs raisons pour entrer en négociation varient - de 'satisfaire les conditions préalables pour les paiements REDD+' (au Guyana) à 'rompre avec le passé' (comme en Indonésie, au Honduras ou au Libéria).

De nombreux observateurs pensent que le travail sur les APV a trop mis l'accent sur les **systèmes de vérification de la légalité** (SVL), et en particulier sur leurs aspects techniques. Bien que cet accent ait fourni une forte incitation à l'engagement et beaucoup d'élan initial, cet élan a parfois trop primé sur les travaux nécessaires sur les cadres juridiques et/ou les capacités nationales pour gérer et contrôler la mise en œuvre de l'APV (Enquête Pays APV Ghana; Aide-mémoire Liberia). Les APV, tels qu'actuellement conçus, ne seront pas applicables dans tous les pays, et ils devraient être soigneusement examinés par rapport à d'autres options (en dehors d'un contexte APV) pour des aides FLEGT ciblées (cf. Rapport spécial sur les APV, Annexe 7, Volume 2).

Dans les APV et dans l'action FLEGT plus généralement, l'**application de la loi** est un domaine qui a reçu peu d'attention en dépit du "L" et du "E" de FLEGT. Les efforts visant à renforcer l'indépendance des tribunaux et de la police, par exemple, ont été confinés à un petit nombre d'ateliers et de rapports de consultants, et peu de soutien a été offert pour améliorer les services des douanes, y compris l'élaboration de statistiques plus précises sur les échanges commerciaux qui pourraient aider à réduire la fraude.

Des synergies ont été développées avec succès entre certains instruments FLEGT. Par exemple, le RBUE ('option supplémentaire') et les marchés publics ont stimulé les initiatives du secteur privé, en particulier la certification. Cependant, on aurait pu faire plus. Les Chapitres 4.1 et 4.2 ont discuté de la synergie potentielle entre les instruments **APV et RBUE**; un effet de levier considérable sur les pays APV et autres (y compris ceux qui, comme la Chine et le Vietnam, fournissent des produits fabriqués au moins en partie à partir d'importations) pourrait être obtenu grâce à une utilisation stratégique du RBUE. Bien que la subsidiarité soit une partie du problème, il est également vrai que le RBUE est mis en œuvre dans un relatif isolement par rapports aux autres actions FLEGT.

Comme indiqué au Chapitre 4.4, les **Initiatives du Secteur Privé** ont reçu relativement peu d'attention, au moins en partie à cause d'un manque global de coordination et de suivi du Plan d'action FLEGT. A l'avenir, les ISP sont un Volet d'action qui doit être renforcé, tout comme un déplacement de la focalisation vers les producteurs et commerçants des pays producteurs. Dans le cadre du Plan d'action, les efforts de lutte contre l'exploitation illégale ont d'abord porté sur les fournitures provenant de grandes concessions à long terme - sans doute en raison de leur capacité de production et de leur focalisation sur l'exportation. Cependant, une grande partie du bois importé par les EM ne vient pas de telles concessions. En outre, le champ d'application de la plupart des APV comprend des produits destinés à un usage final domestique, dont la plupart est souvent fournie par des PME. En reconnaissance de cela, les efforts visant à soutenir les PME dans le cadre du Plan d'action ont maintenant commencé. Cela aidera à corriger le déséquilibre initial et, à

condition qu'un cadre réglementaire approprié soit mis en place, pourra augmenter considérablement l'élan vers les objectifs du Plan d'action.

5.4.4 Communication

L'Évaluation a mis en évidence une lacune importante dans la mise en œuvre du PA FLEGT. L'architecture initiale globale ne comprenait pas de stratégie de communication explicite, malgré la visibilité supposée du Plan d'action et sa nature politique innovante (Chapitre 5.2). En 2013, une équipe de communication spécialisée a été créée au sein de la Facilité FLEGT de l'UE, mais il est encore trop tôt pour évaluer sa contribution au Plan d'action. Elle est principalement focalisée sur les APV et fournit certains services additionnels stratégiques, de gestion des connaissances, et relatifs aux médias, sur demande. En outre, il est difficile de savoir si la CE et les EM donneront à ce service une stature suffisante pour qu'il soit influent, en particulier vis-à-vis des parties prenantes externes comme les organisations multilatérales, les autres pays, les services diplomatiques, et le reste de la CE.

Certaines parties prenantes dans l'UE reconnaissent la nécessité d'un service de communication spécialisé, et cette reconnaissance semble particulièrement opportune compte tenu : (a) des sensibilités entourant les progrès du régime d'Autorisations FLEGT ; (b) de la nécessité de clarifier si, et comment l'action FLEGT peut répondre aux menaces qui pèsent sur les forêts et sur les peuples des forêts que pose l'agriculture commerciale, et (c) du fait qu'une bonne application de la loi et une bonne gouvernance forestière sont de plus en plus reconnues comme un prérequis pour les compensations de carbone (REDD+ ou autre).

5.5 Réalisation des objectifs FLEGT

QE5 : Dans quelle mesure les objectifs du Plan d'action FLEGT ont-ils été atteints ou sont-ils susceptibles d'être atteints ? Dans quelle mesure et comment les actions entreprises dans le cadre du Plan d'action FLEGT contribuent-elles à ces résultats et dans quelle mesure ces réalisations ont-elles été le résultat d'autres instruments et tendances ? Quels sont les acteurs, facteurs et mécanismes qui influencent l'impact du Plan d'action FLEGT ? Quelles parties prenantes en ont bénéficié et lesquelles n'en ont pas bénéficié ?

5.5.1 Différents objectifs FLEGT

Au Chapitre 5.2, une théorie d'intervention reconstruite pour le Plan d'action FLEGT de l'UE est présentée et la "hiérarchie des objectifs" discutée. Pour rappel, l'objectif général du Plan d'action est la "réduction de l'exploitation forestière illégale et du commerce qui y est lié", lequel est poursuivi à travers voies d'impact et sous-objectifs : "la mise en place d'instruments de commerce visant à minimiser la disponibilité des produits à base de bois illégal sur le marché européen", "des mesures pour le côté demande visant à réduire l'utilisation finale de bois illégal dans l'UE", et "l'amélioration de la gouvernance forestière pour réduire l'offre de produits à base de bois illégal". Dans ce Chapitre, chacun de ces objectifs est examiné à son tour pour évaluer la mesure dans laquelle il a été atteint ou est susceptible d'être atteint et la mesure dans laquelle le Plan d'action FLEGT a contribué à sa réalisation. Les principales contraintes qui empêchent la réalisation de chaque objectif sont identifiées de même que les acteurs et facteurs qui en expliquent le succès ou l'échec (voir **Error! Reference source not found.**, Chapitre 5.3).

Comme indiqué dans le Chapitre 2 (Méthodologie) la réponse à une partie de cette question d'évaluation est limitée par le manque de données fiables sur l'exploitation illégale et le commerce lié. Il s'agit-là d'une contrainte fondamentale pour l'Évaluation. Les informations recueillies tendent à confirmer que, à l'exception du RU, ni la production ni le commerce de produits à base de bois illégal ne sont surveillés. Cependant, un certain nombre d'aide-mémoires suggèrent que la

surveillance devrait être une condition préalable à : (a) la révision du Plan d'action ou du RBUE (Finlande) ; et (b) la négociation d'un APV (Vietnam). Un Aide-mémoire (Indonésie) suggère que des diminutions importantes ont eu lieu dans plusieurs composantes de l'illégalité liée aux exportations. Les enquêtes de l'Evaluation suggèrent que les réalisations émanant du Plan d'action et liées à l'exploitation et au commerce illégaux ont été modestes, et que le volume de l'exploitation illégale et du commerce lié n'a diminué que légèrement.

Une évaluation récente du RBUE et du Plan d'action FLEGT conclut que *“(nous) ne pouvons pas encore dire que les mesures politiques prises ont réduit l'exploitation illégale dans les pays sources suspectés, bien qu'elles pourraient l'avoir fait”* (Jonsson et al, 2015). Un Moniteur indépendant du marché (IMM) a été chargé de surveiller le marché UE pour les produits bénéficiant d'une Autorisation FLEGT, mais son mandat ne comprend pas la surveillance des importations par l'UE de produits à base de bois illégal (Oliver, 2014)¹³⁹. En outre, les données fournies par l'IMM peuvent tromper les utilisateurs en mettant à égalité le bois de forêt tropicale et celui de plantations dans les pays tropicaux (Oliver, 2015b). Cette absence de données stratégiquement pertinentes et non-ambiguës est un handicap pour des Autorités compétentes diligentes et pour surveiller l'efficacité du Plan d'action.

L'absence d'autres sources pertinentes justifie l'utilisation pour cette Evaluation de la méthodologie et des données que Chatham House a adoptées en tant que contribution au Plan d'action FLEGT, bien que cela ne soit pas du fait d'un contrat avec la CE. Ce travail a été évalué entre pairs et est basé sur des enquêtes de perceptions d'experts et sur l'évaluation de la littérature. Pour la présente évaluation, le travail a été complété afin de générer des estimations de la production et du commerce illégaux de produits à base de bois pour un ensemble de pays plus complet. Des graphiques et une introduction à la méthodologie et aux données sont présentés à l'Annexe 1 ci-dessous.

5.5.2 Objectif général : réduction de l'exploitation illégale et du commerce lié

L'utilisation finale de produits à base de bois sur les marchés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie (en particulier dans le secteur du bois) a sensiblement diminué au cours de la seconde moitié de la dernière décennie. Cela relève de facteurs indépendants du Plan d'action FLEGT, notamment l'éclatement d'une bulle financière mondiale et l'augmentation des taxes appliquées aux exportations Russes de grumes (tous deux en 2008). La consommation dans de nombreux pays n'a pas rebondi - la Chine est une exception notable. Le déclin est manifeste dans les importations vers l'UE des pays APV et non APV, de la même façon (indépendamment de la probabilité que ces importations soient ou non illégales). Bien que la baisse des importations contribue grandement à la réalisation de cet objectif global (en supposant que l'illégalité de ces importations n'ait pas beaucoup augmenté), elle n'aura pas nécessairement conduit à une diminution du pourcentage d'illégalité de la production et du commerce d'un pays donné.

Les estimations résumées dans le premier graphique de l'Annexe 1 indiquent qu'à la fin de la période couverte par cette évaluation la Chine était probablement devenue la destination de plus de la moitié du volume équivalent bois rond (EBR) de grumes, bois sciés, placages et contreplaqués illégaux (pris comme un groupe) importés dans le monde entier. La Russie orientale et, dans une moindre mesure, l'Océanie et l'Afrique ont fourni le plus gros de la quantité importée par la Chine. On pourrait conclure de cela qu'une focalisation sur les approvisionnements de la Chine et sur les exportations de la Chine qui s'en suivent est également cruciale pour le Plan d'action FLEGT. Cette conclusion est particulièrement significative, étant donné que la Chine est la destination initiale pour

¹³⁹ En outre, cette mission ne requiert pas que les progrès observés dans l'UE soient comparés à ceux des autres marchés. (OIBT, 2004; Oliver 2014, 2015)

beaucoup (souvent la plupart) du volume EBR des exportations de produits à base de bois “illégaux” de nombreux pays.

Il est peu probable que le déplacement des exportations de bois tropical vers la Chine montré sur ce graphique (légal ou non) soit une conséquence (involontaire) du Plan d'action FLEGT. Le marché de la Chine a été plus dynamique que celui de l'UE - ce qui explique pourquoi la valeur à l'import par unité de volume des importations par la Chine de grumes tropicales de certains pays APV est supérieure à celle de l'UE.

Ce même graphique indique que les importations illégales par l'Inde de ce groupe de produits ont également eu tendance à augmenter (bien que plus lentement) au cours de la période couverte par la présente évaluation. Le Sarawak et le Myanmar auront fourni la quasi-totalité des importations réalisées par l'Inde.

Le deuxième graphique de l'Annexe 1 indique que la Chine et l'Indonésie sont les principales sources d'approvisionnement pour les produits à base de bois illégal. Dans le cas de l'Indonésie, cela reflète des problèmes hérités du passé (concernant des illégalités dans le secteur du papier qui se produisaient apparemment il y a plusieurs années). Le tableau soutient également l'évaluation de Chatham House selon laquelle le commerce mondial des produits à base de bois illégal a augmenté depuis 2009, malgré le RBUE et la Loi Lacey modifiée, et indique que cette croissance est principalement attribuable à la Chine (et dont la plupart est due aux rondins de bois de rose).

Sur ce deuxième graphique, la baisse des importations illégales par l'UE est attribuable non seulement à une diminution de la taille du marché de l'UE mais aussi à la réponse de ce marché au Plan d'action FLEGT, qui aura conduit à une augmentation de la part qui est certifiée (ou vérifiée comme légale) - y compris en provenance des pays APV. Ce graphique montre que la Chine est probablement le premier fournisseur de l'UE en produits à base de bois illégal, suivi par la Russie, l'Indonésie et d'autres pays. Bien que cela ne figure pas sur ce tableau, la quantité fournie par ces autres pays vient en majorité des pays situés à la périphérie orientale de l'Europe. Il semblerait d'après cela que des pays qui ne sont pas éligibles à l'aide bilatérale au développement de la CE fournissent la majorité des importations de l'UE en produits à base de bois illégal. En revanche, les pays APV fournissent la grande majorité des importations de bois tropicaux de l'UE.

Les Aide-mémoires de la Bosnie-Herzégovine et de la Roumanie tendent à confirmer que la production de bois rond industriel illégal en Europe de l'Est est, ou a été importante au cours de la période couverte par cette Evaluation. Cependant, la prévalence de certaines formes d'illégalité a probablement diminué, en particulier lorsque la jouissance des terres a été restaurée après l'occupation (comme dans les Etats Baltes)¹⁴⁰, ou lors d'un conflit (comme dans les Balkans).

Le troisième graphique de l'Annexe 1 présente des estimations approximatives du volume de bois rond industriel "illégal" produit dans les pays tropicaux et en Russie selon que ce bois rond est destiné à l'exportation ou à une utilisation finale dans le pays de production. Cela indique qu'à peu près la moitié du total est destinée à l'exportation et que, à l'exception de l'Indonésie, les pays non-APV représentent la plus grande part du total. Il indique également que, si l'on exclut l'Indonésie, la production de bois rond industriel illégale de ces pays a eu tendance à augmenter au cours de la période couverte par cette évaluation (bien que cela soit en grande partie basé sur l'hypothèse que l'illégalité a moins diminué que la production).

5.5.3 Sous-Objectif 1 : Instruments de commerce

Le Plan d'action FLEGT comprend actuellement deux instruments liés au commerce : les APV et le RBUE. À ce jour six pays ont signé un APV, et neuf autres pays sont en cours de négociation. De plus,

¹⁴⁰ Voir par exemple <http://www.wwf.se/source.php?id=1249027>

un certain nombre d'accords bilatéraux ont été signés entre l'UE et la Chine, le Japon et d'autres principaux pays consommateurs (voir QE3) pour harmoniser les efforts pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce lié.

Les APV sont au cœur de la stratégie globale du Plan d'action. Chaque APV est une forme d'accord commercial. Maintenant que le RBUE est en vigueur, un APV aiderait le pays à gagner ou maintenir l'accès aux marchés pour les produits à base de bois dans l'UE si ses exportations de ces produits vers l'UE présentent un risque négligeable d'être illégales. L'incitation dépendrait en partie de la rigueur avec laquelle le RBUE est mis en œuvre.

Le Plan d'action a été conçu pour ne pas entrer en conflit avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il le fait en partie par l'institutionnalisation de la nature "volontaire" des accords, et en partie en fournissant une assistance aux pays pour les aider à transformer suffisamment puis à certifier leurs produits du secteur bois et papier pour maintenir l'accès aux marchés dans l'UE.

Un but ultime d'un APV est de mettre pleinement en œuvre un système de vérification de la légalité (SVL) grâce auquel une expédition de produits à base de bois dans l'UE, considérée comme légale par le pays APV, puisse recevoir une Autorisation FLEGT (bien que dans le cas de l'Indonésie le système soit basé sur l'entreprise). Sur les six pays qui ont signé des APV avec l'UE, aucun n'a suffisamment mis en œuvre son SVL et, par conséquent, aucun produit sous Autorisation FLEGT n'a encore été mis sur le marché de l'UE, ~~sauf au cours d'un essai initial (Indonésie)~~. Comme mentionné au Chapitre 5.3, les dates-cibles pour le début de la délivrance des Autorisations FLEGT dans un certain nombre de pays APV ont été présentées à plusieurs reprises sans réserves et manquées.

La mesure dans laquelle le RBUE (voir Chapitre 4.2) est mis en œuvre comme prévu varie grandement d'un EM à l'autre. La CE commence à prendre des mesures pour remédier à cette faiblesse. Les failles potentielles sont également surveillées, la plupart du temps par la société civile, indépendamment de la CE ou des EM. L'analyse des statistiques concernant les importations mensuelles des EM de provenances hors-UE indique que les opérateurs n'exploitent pas les différences dans la mise en œuvre du RBUE entre EM. Toutefois, des Autorités Compétentes signalent que certains Opérateurs estiment qu'un tel arbitrage pourrait se produire. Les AC travaillent de plus en plus les unes avec les autres, et avec leurs homologues aux Etats-Unis et en Australie, et se réunissent périodiquement lors d'événements appelés Echanges sur l'Application des Règlements sur le Bois¹⁴¹.

Des accords bilatéraux ont contribué, dans certains cas, à une réduction de l'exploitation illégale et du commerce lié, notamment le Mémorandum d'entente (MdE) de 2002 entre l'Indonésie et le RU. Un certain nombre d'autres pays importateurs de bois ont signé des MdE avec des pays APV (cf. Aide-mémoire Indonésie) et ailleurs concernant l'exploitation illégale et/ou le commerce lié. Leur impact sur la réduction de l'exploitation illégale n'est pas certain.

Les efforts déployés par l'UE (y compris avec la Banque Mondiale) pour engager d'autres pays à réduire leur production, exportations ou importations de produits à base de bois "illégal" ont été peu importants. Ceux-ci incluent le FLEG Europe et Asie du Nord qui a maintenant évolué en Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP)¹⁴², avec un certain accent mis sur la durabilité.

¹⁴¹ <http://www.forest-trends.org/event.php?id=1176>

¹⁴² La menace existentielle du changement climatique pourrait justifier le raffinement de certaines règles de l'OMC

5.5.4 Sous-Objectif 2: Diminution de l'utilisation de produits à base de bois illégal dans l'UE

Des estimations détaillées effectuées par l'Equipe d'évaluation suggèrent que, depuis 2003, il y a eu une baisse générale des importations de l'UE en produits à base de bois «illégal» (voir **Annexe 1**). Ce recul des importations «illégal» est susceptible de pouvoir être attribué à plusieurs facteurs. Outre les PMPB et le RBUE, ces facteurs comprennent : (a) le risque perçu (conduisant à la substitution par du bois d'autres espèces ou par d'autres matériaux) ; (b) la récession dans l'UE ; (c) l'augmentation de prix (du fait par exemple (i) d'autres pays - comme la Chine - dont les marchés ont été plus dynamiques que ceux de l'UE, et (ii) d'une diminution de l'illégalité et de l'épuisement de la forêt ; (d) les politiques de responsabilité sociale d'entreprise, et (e) la concurrence des produits fabriqués en Chine et ailleurs¹⁴³. Depuis 2013, la baisse du volume des diverses formes de produits à base de bois importés dans l'UE (légal ou illégal) a eu tendance à ralentir, s'arrêter ou s'inverser (sauf pour les grumes tropicales). Il n'est pas sûr que l'illégalité de ces importations ait changé.

L'Evaluation indique également que: (a) ensemble, la Chine, la Russie et des pays européens non membres de l'UE fournissent une large majorité du volume EBR des produits à base de bois «illégal» qui sont placés sur le marché de l'UE ; (b) les pays APV ne fournissent qu'environ 19% du bois illégal qui atteint le marché de l'UE ; et que, (c) l'Indonésie représente près de la moitié de la proportion fournie par les pays APV.

La CE ne semble pas contrôler la nature et l'étendue de l'exploitation illégale de forêts dans l'UE. Cependant, l'exploitation illégale est considérée importante dans certains pays (en particulier la Roumanie (EIA-Global 2015, Der Spiegel 2015) où un cas récent démontre des faiblesses dans la vérification de la légalité)¹⁴⁴, et moins importante que par le passé dans d'autres (notamment la Lettonie et l'Estonie (Kuresoo K, 2009)). La fraude reste un sujet de préoccupation.

5.5.5 Sous-objectif 3: Amélioration de la gouvernance forestière pour réduire l'offre de bois illégal

L'Annexe 2 présente un résumé, sous forme de tableau, des conclusions de l'Equipe d'évaluation sur les améliorations de la gouvernance forestière attribuables à FLEGT dans les sept pays APV évalués. Une contrainte de cette analyse réside dans la **définition de la gouvernance forestière** ; le Plan d'action FLEGT ne définit pas la gouvernance forestière, ni n'analyse les problèmes à traiter ni ne réfléchit à la meilleure façon de les aborder. Cependant, plusieurs cadres analytiques de la gouvernance forestière ont été proposés (Mayers *et al*, 2002; FAO/Profor 2011; WRI, 2013; van Bodegom *et al*, 2008; Tegegne *et al*, 2014).

Sur la base du cadre élaboré par Tegegne *et al*. (EFI), combiné avec les apports des autres cadres, l'Equipe d'évaluation a élaboré un outil simple pour évaluer des changements dans la gouvernance forestière. Six aspects de la gouvernance communs à la plupart des cadres mentionnés ci-dessus ont été évalués : (a) effectivité de la participation des parties prenantes, (b) responsabilité et transparence, (c) efficacité et efficience institutionnelle, (d) réformes législatives liées aux forêts, y compris les droits fonciers, (e) application des lois et conformité, et (f) estimations de l'exploitation illégale (voir Annexe 2). L'examen indique que la gouvernance forestière a été améliorée dans tous les pays, mais que des défis fondamentaux demeurent. Ci-dessous, les résultats pour les principaux

¹⁴³ En termes de volume équivalent bois rond, les importations de l'UE de produits du secteur du bois en provenance de la Chine ont fortement progressé au cours des années du milieu de la dernière décennie, ceux de la Russie ont diminué fortement en 2008 et les importations dans l'UE de bois non tropicaux provenant d'autres sources importantes ont soit peu changé soit eu tendance à augmenter.

¹⁴⁴ <http://eia-global.org/blog/pefc-dismisses-romanian-government-findings-clears-austrian-company-despite>

critères utilisés sont résumés. Pour une description plus détaillée, référence est faite au Rapport spécial sur les APV à l'Annexe 7 dans le Volume 2.

Implication effective des parties prenantes - Dans la plupart des pays APV évalués, cela a été mentionné comme l'un des principaux accomplissements du Plan d'action. Dans tous les pays évalués, les capacités des parties prenantes ont été renforcées, quel qu'ait été leur point de départ. Le niveau de participation varie d'un pays à l'autre et d'une partie prenante à l'autre. Trois modèles différents de participation ont émergé à partir des données : a) consultation des parties prenantes, b) participation technique formelle et c) engagement politique formel. Si l'on compare la participation des représentants des ONG/OSC avec celle des représentants du secteur privé, les représentants des ONG/OSC sont moins souvent impliqués dans les organes techniques formels et encore moins fréquemment dans les instances politiques officielles. Cela est particulièrement le cas dans les pays asiatiques. De précieux enseignements peuvent être tirés des pays qui montrent une forte implication formelle de toutes les parties prenantes.

En général, on peut conclure que la participation des parties prenantes conduit à de meilleurs résultats (valeur ajoutée). Les problèmes qui nécessitent de l'attention comprennent les capacités du secteur privé et l'implication formelle des OSC, des populations autochtones et dépendantes de la forêt, et des acteurs locaux et régionaux.

Responsabilité et transparence – Les travaux de Global Witness¹⁴⁵ sur la transparence ont utilisé une approche « cartes de résultat », et dans les sept pays étudiés (Cameroun, Ghana, Libéria, Pérou, Equateur, Guatemala, et RDC) des progrès considérables en termes de disponibilité de l'information du secteur forestier ont été signalés. Toutefois, l'Evaluation 2012 du projet a mis en garde : *“En quatre ans, les cartes sur les rapports ont montré que les accords, engagements et initiatives à consonance positive ne se traduisent pas nécessairement par une mise en œuvre effective dans le secteur. Le modèle d'exploitation des ressources forestières ‘par le statu quo’ peut trouver des moyens de contourner les lois les mieux conçues”* (Buchy, Hobley et Mendoza 2013). Des préoccupations similaires sont soulevées dans d'autres rapports (Ongolo et Karsenty, 2015).

FERN (2013) a indiqué que, bien que tous les APV comprennent des annexes précisant les types d'informations qui doivent être mises à disposition, seulement deux des six pays ont des lois qui garantissent la liberté de l'information. Ces résultats ont été confirmés au cours des visites sur le terrain de l'Equipe d'évaluation. Des Observateurs indépendants (OI) ont utilisé avec succès une *Loi sur la Liberté de l'Information* pour obliger le Gouvernement de l'Indonésie à lui donner accès à la documentation dont ils ont besoin pour effectuer leur travail (Aide-mémoire Indonésie).

Efficacité et efficience institutionnelle - Les processus APV ont très probablement contribué dans la plupart des pays APV - en cours soit de négociation soit de mise en œuvre d'un APV - à l'amélioration de la performance des institutions gouvernementales, à la clarté des rôles et à une meilleure coordination (voir tableau en Annexe 2). Les situations de référence des pays, bien qu'indisponibles, ont pu montrer des différences toutefois importantes dans les positions de départ. Le Ghana, l'Indonésie et le Vietnam, probablement, avaient déjà de bons niveaux de performance quand ils ont démarré le processus APV. Dans ces mêmes pays, la coordination entre les différents ministères (ou équivalents) impliqués dans FLEGT, et la coordination avec les autres parties prenantes est satisfaisante, tandis que pour le Cameroun, le Libéria et la Côte d'Ivoire, le mécanisme de coordination était faible. Les capacités des ministères en charge doivent être, ou sont en train d'être renforcées (Cameroun et Libéria), alors qu'en Côte d'Ivoire, une préoccupation est la disponibilité limitée du ministère leader.

¹⁴⁵ <http://www.foresttransparency.info/about-us/the-project/>

Au Ghana, en Indonésie et au Vietnam, encore, les améliorations semblent durables, en raison de situations politiques relativement stables. Dans d'autres pays comme le Libéria, le conflit politique a bloqué l'amélioration (pour d'autres pays non visités comme la Malaisie, la RDC, la Thaïlande, la République Centrafricaine, voir le Volume 2, Annexe 7). En Côte d'Ivoire, la volonté et l'engagement politiques semblent altérer cette performance. Ainsi, bien que les processus APV puissent être prometteurs en termes d'efficacité institutionnelle, nous voyons le processus inhibé dans certains pays par le conflit et le manque de volonté politique.

Réformes législatives forestières, y compris les droits sur le foncier – Les APV, signés et en cours de négociation, sont largement reconnus pour leur impact potentiel sur la réforme législative, de deux manières. Tout d'abord, ils constituent un facteur d'incitation pour les pays, en particulier ceux qui ont une législation moins moderne, à revoir leur code forestier et à relever (quelques) différents défis, tels que l'exploitation économique des forêts, les impacts sociaux ou la GDF. Dans le même temps, en maintenant fermement la prééminence de la législation nationale, les APV orientent également la réforme dans le sens de rendre le cadre national plus compatible avec les concepts contenus dans le Plan d'action FLEGT.

Bien que dans tous les pays visités des mesures aient été prises soit pour définir les réformes juridiques nécessaires soit pour démarrer le processus de réforme, l'essentiel du travail sur la réforme juridique reste à faire. Dans la plupart des pays APV visités, il y a encore des questions relatives à l'attribution des terres, aux anciens permis/licences et aux droits sur le foncier. La littérature fournit des constats similaires : les processus APV ont généré peu de progrès dans l'obtention de "droits fondamentaux" pour les communautés, en dépit de progrès considérables en matière de "droits procéduraux" (comme la participation) (Duffield et Richards, 2014).

Les OSC ont participé très activement à la planification des systèmes de vérification de la légalité des APV et à l'identification de lacunes, contradictions et omissions dans le cadre juridique. Cependant, il est peu probable que le processus de réforme juridique réel soit aussi transparent et inclusif : *"les APV n'ont pas été en mesure de pousser les réformes du code foncier qui reconnaissent légalement les régimes fonciers coutumiers, et sont donc limités à lutter contre des conflits fonciers plus larges qui découlent d'utilisations des terres concurrentes et chevauchantes. Dans la plupart des pays APV, l'importance économique du secteur forestier est très inférieure à celle des secteurs agricole ou minier, ce qui contribue à ce que les APV ne soient pas en mesure de traiter des politiques plus larges d'aménagement du territoire."* (Bollen et Ozinga, 2013).

Application des lois et conformité - L'évaluation des impacts des APV sur l'application et le respect des lois n'est pas positive. Le travail effectif dans ce domaine n'a pas commencé dans la plupart des pays en cours de négociation ; concernant les pays en cours de mise en œuvre d'un APV, soit les travaux n'ont pas commencé soit leur avancement est limité. Les missions sur le terrain entreprises ont recueilli des informations anecdotiques sur des améliorations spécifiques, mais soit il y a encore un long chemin à parcourir pour parvenir à des résultats significatifs, comme dans le cas du Cameroun, soit le système fonctionne de manière satisfaisante car il repose sur les institutions et cadres analytiques nationaux préexistants. De toute évidence, l'application et le respect des lois sont des thèmes larges, liés à d'autres facteurs tels que le niveau de développement, la capacité institutionnelle, ou la corruption, et pas seulement à la gestion des forêts et au cadre juridique forestier. Il reste encore essentiel de s'assurer que les APV sont effectifs dans l'obtention de résultats en termes de réduction de l'exploitation illégale et/ou de promotion de la GDF.

Estimations de l'exploitation illégale des forêts - Au Ghana et en Indonésie l'exploitation illégale est estimée avoir diminué entre 2010 et 2013¹⁴⁶ (de 59 à 49%, et de 60 à 40% respectivement). Au

¹⁴⁶ Chatham House, 2014 Rapports/Enquête de perception d'Experts

Vietnam, l'importation de bois supposé illégal a légèrement augmenté. Au Cameroun, au Libéria et en Côte d'Ivoire, aucun changement significatif n'est noté. Les efforts pour réduire l'illégalité de la production de bois pour utilisation finale dans le pays de production rencontreront des difficultés particulières là où les ressources forestières sont en grande partie épuisées, surtout s'ils sont faits indépendamment d'autres efforts visant à réduire la demande, réduire les déchets, diminuer les exportations, accroître les importations, planter des arbres appropriés, et remplacer le bois par d'autres matériaux.

5.6 Résultats émergents de l'action FLEGT

QE6 : Quels autres résultats émergents, résultats inattendus, impacts et effets secondaires, positifs ou négatifs, l'action FLEGT (y compris le RBUE) a-t-elle provoqués ? Qui en a, ou n'en a pas bénéficié, et à travers quels mécanismes ?

Ce chapitre synthétise les constats recueillis tout au long de l'Evaluation, à commencer par une séance consacrée à ce thème au cours de la Semaine FLEGT 2015, complétée par les résultats des enquêtes et des visites dans les pays EM de l'UE et dans les pays producteurs.

5.6.1 Atteintes à l'image des bois tropicaux et changements dans le commerce

Un important effet secondaire non recherché de l'action FLEGT est que tous les produits bois tropicaux sont désormais perçus comme à haut risque. Ce point a été soulevé au cours de la Semaine FLEGT 2015 et dans l'Enquête Publique, où un répondant a déclaré que le *"FLEGT contribue au rétrécissement du marché des bois tropicaux de l'UE"*. Les difficultés que les bois tropicaux de nombreux pays producteurs posent aux opérateurs pour se conformer au RBUE (en termes de documentation requise par les systèmes de DR et le flou perçu entourant la légalité du bois) sont perçues comme une cause de la diminution progressive de la demande en bois durs tropicaux. Bien que certaines études attribuent la baisse des importations de bois tropicaux à une perte de compétitivité face au bois tempéré et à d'autres matériaux (ATIBT, 2012¹⁴⁷; FAO, 2010¹⁴⁸), d'autres soulignent également l'incertitude et l'ambiguïté autour du RBUE qui pourrait "devenir dommageable pour les exportations de bois tropical" (Giurca, 2013).

¹⁴⁷ ATIBT, 2012 - Etude de marchés des débouchés des bois tropicaux certifiés sur le marché Européen. Projet ECOFORAF

¹⁴⁸ FAO, 2010 Compétitivité des Produits Ligneux Tropicaux dans les Principaux Marchés Internationaux; Tendances et Opportunités pour les petits et moyens producteurs à grande échelle dans les pays en développement

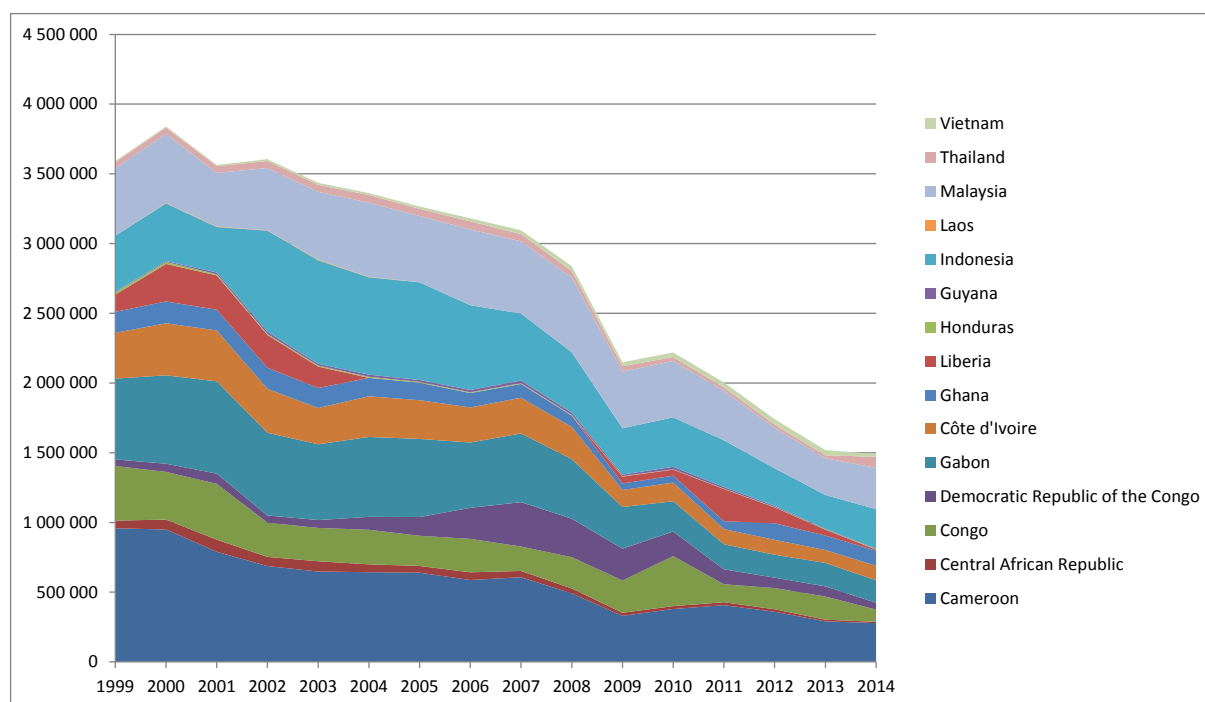


Figure 16: Importations de bois tropicaux (pays APV) vers l'UE, au Chapitre 44 du Système Harmonisé (Eurostat) - en tonnes

Les données d'Eurostat indiquent une réduction des importations de bois tropicaux de 60%, de 3,4 millions de tonnes en 2003 à 1,5 million en 2014. En valeur, la baisse est de 43%¹⁴⁹. Cette tendance est illustrée à la . Comme cette réduction concerne également les importations en provenance de fournisseurs ayant des chaînes d'approvisionnement complexes (comme pour de nombreux produits importés de Chine), certains observateurs pensent que cela pourrait favoriser les fabricants de l'UE et conduire le RBUE à être considéré comme une barrière commerciale (Aide-mémoire Chine). Un tel effet imprévu pourrait également réduire l'impact même de FLEGT, car il affaiblirait le levier des échanges avec l'UE comme incitation pour les réformes du secteur forestier dans les pays producteurs.

Au cours des visites d'EM, des entreprises de transformation qui ont traditionnellement utilisé des bois tropicaux ont confirmé leur passage au bois tempéré, car, entre autres raisons, il facilite le respect du RBUE. Certains EM ont déclaré la même chose (Enquête MS, 2015): *“En l’absence d’APV [opérationnels], les importateurs évitent les bois tropicaux”* (Pays-Bas) et *“Les petits importateurs n’importent plus de bois”* (Grèce). Une étude récente confirme que les pays importateurs se détournent de l'utilisation des bois tropicaux tandis que *“des petites entreprises évitent d'importer des bois tropicaux afin d'échapper aux obligations de diligence raisonnable associées à une première entrée en Europe”* (CIRAD, 2014).

Des importateurs soulignent que la baisse des importations de bois tropicaux a empiré avec l'entrée en vigueur du RBUE (CIRAD, 2014). L'étude du CIRAD souligne également que, certifiés ou non, les bois tropicaux ont une “mauvaise réputation” et sont associés dans l'esprit du public à la déforestation et à l'exploitation illégale. Ce risque avait déjà été identifié dans un document déclarant que *“il y a aussi un risque que les effets sur la réputation soient négatifs ; autrement dit, la tentative d'établir un système de vérification de la légalité ne réussira qu'à confirmer le point de vue*

¹⁴⁹ Eurostat, Importations de bois tropicaux dans l'UE, au chapitre 44 du Système Harmonisé - <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

du public acheteur occidental selon lequel tous les bois tropicaux sont suspects” (Verifor, 2006). L'Equipe d'évaluation en conclut qu'aucune action claire n'a été entreprise dans le cadre du Plan FLEGT pour atténuer ce risque en dépit de l'engagement de l'UE (voir Article 18 sur les incitations de marché dans tous les APV : “Compte tenu de ses obligations internationales, la Communauté devra s'efforcer de promouvoir un accès privilégié à son marché pour les produits bois couverts par le présent Accord”.)

La Chine répond aussi au RBUE et à d'autres lois sur les importations en achetant du bois de pays à faible risque tels que les USA, le Canada et la Nouvelle-Zélande et en se tournant vers des espèces à faible risque. Les importations de la Chine (en volume) de bois en provenance de Russie ont diminué de 65,8% en 2007 à 22,7% en 2013, tandis que les importations en provenance des USA, du Canada et de la Nouvelle-Zélande ont augmenté, respectivement, de >1300%, >1200% et 500%, entre 2008 et 2013 (CAF, 2014). Dans le cas des produits composites, cependant, la question subsiste de savoir comment les entreprises peuvent assurer que le bois provenant de pays à faible risque ne soit pas mélangé avec du bois de pays à haut risque.

Hormis l'impact du RBUE sur le marché des bois tropicaux, la politique de l'UE en matière de soutien à ce marché spécifique est mal comprise. Plusieurs répondants à l'Enquête Publique expriment des doutes sur l'engagement à long terme de l'UE dans la promotion des importations légales de bois, dans la mesure où ils perçoivent une certaine lassitude envers FLEGT dans l'UE tandis que le processus ralentit. La question du “*Pourquoi la CE ne collabore pas plus efficacement avec les EM pour éviter cette [baisse]*” (Enquête publique, 2015) a été posée, tandis qu'un autre répondant pense plus simplement que le “*FLEGT a facilité l'action d'ONG extrémistes qui souhaitent arrêter tout type d'activité d'exploitation forestière*”. Un autre répondant se demande si les acheteurs européens sont toujours prêts à acheter des bois tropicaux légaux.

Leçon apprise: *Tandis que la réduction des importations de bois tropicaux ne peut être clairement attribuée au RBUE ou au Plan d'action FLEGT, il y a clairement un besoin d'expliquer les objectifs et les mécanismes du RBUE aux consommateurs et aux producteurs, afin d'éviter des ambiguïtés qui causent de nouvelles baisses des importations de bois tropicaux en Europe - qui pourraient, par ricochet, contribuer à une augmentation de l'abattage illégal dans la mesure où les échanges de bois tropical se déplacent vers des pays moins exigeants.*

5.6.2 Confusion autour des exigences légales des pays consommateurs

Un certain nombre de pays (USA, Australie, et peut-être Japon dans un avenir proche) ont élaboré une législation sur l'importation du bois, pour certains d'entre eux inspirée par l'approche de l'UE (RBUE). Des pays comme les USA, l'Australie, la Chine, la Corée, le Japon ou la Suisse ont développé, ou développent leur propre systèmes de vérification de la légalité ou systèmes pour le côté de l'offre, chacun variablement différent du RBUE. Toute cette législation différente sur les importations a contribué à une certaine confusion chez les commerçants et les producteurs. Un répondant à l'Enquête publique suggère que “le Plan d'action FLEGT devrait avoir des synergies avec la Loi Lacey et la Loi Australienne : de préférence en un système mondial”. Les principales caractéristiques des différents systèmes sont décrites ci-dessous :

Australie - En 2012, l'Australie a adopté sa ‘Loi sur l'Interdiction de l'Exploitation Illégale des Forêts’, qui a été rendue pleinement opérationnelle à travers une législation secondaire, ‘*Illegal Logging Prohibition Amendment Regulation 2013 (No. 1)*’. Alors que l'interdiction d'importer du bois illégal est en vigueur depuis 2012, le cadre d'ensemble, y compris les exigences de diligence raisonnée, n'est entré pleinement en vigueur qu'en novembre 2014. Il est donc très récent et il y a peu d'information disponible sur son efficacité. Une caractéristique du système est la reconnaissance des systèmes de certification (FSC, PEFC, et le cas échéant les Autorisations FLEGT) comme répondant aux exigences de DR.

USA - En 2008, le Congrès Américain a révisé la Loi Lacey [Lacey Act] pour y inclure le bois. Cela a rendu illégal le fait d'importer toute plante prise ou commercialisée en violation de lois des USA, d'un État des USA, ou étrangères applicables. Une de ses composantes est l'interdiction des produits bois d'origine illégale. La révision a peut-être été incitée par les développements de FLEGT, qui a encouragé les militants écologistes américains (Overdevest et Zeitlin, 2015) et a contribué à son tour à créer une dynamique pour le passage du RBUE.

La Loi Lacey a été conçue pour être simple et flexible - pour s'adapter aux besoins des entreprises individuelles. Elle impose aux acheteurs américains d'éviter l'importation de bois d'origine illégale, mais la meilleure façon d'atteindre cet objectif est laissée aux acheteurs eux-mêmes. L'approche n'est pas basée sur des documents et il n'y a aucune exigence de certification ou de vérification de l'origine légale ni de documents qui seraient acceptés comme preuve de la légalité. Il est à noter que certains pays, comme le Honduras, qui exporte principalement aux USA et a été soumis à une forte pression internationale, bénéficient d'un soutien dans le cadre du Plan d'action FLEGT pour mieux répondre aux exigences de la Loi Lacey des USA.

Japon - En juillet 2015, le comité de politique forestière du gouvernement japonais a annoncé une législation sur l'exploitation forestière illégale pour renforcer la politique japonaise contre l'exploitation illégale, qui devait être adoptée d'ici à la fin de 2015. Le projet de loi semble être basé sur le RBUE et quelques concepts du RBUE peuvent y être trouvés. Les principaux éléments du projet de loi sont les suivants : (a) obligation pour les importateurs de faire preuve de Diligence raisonnée vis-à-vis de l'origine du bois et des informations sur sa récolte ; et (b) pas de pénalité financière, mais une pénalité par l'identification publique du nom de la société, si la DR n'est pas correctement mise en œuvre.

***Leçon apprise:** Les commerçants des pays producteurs trouvent la variété des systèmes de légalité dans différents pays importateurs déroutante ; les systèmes de Diligence Raisonnée, le rôle des Services Douaniers, les documents requis, la reconnaissance des systèmes de certification, et les sanctions varient d'un pays à l'autre. Les acteurs du secteur privé dans plusieurs pays ont suggéré que cela a eu un impact négatif sur la conformité et donc sur la mise en œuvre du RBUE. Cela peut avoir contribué à une augmentation des entrées de bois à haut risque dans les pays non réglementés qui ont des normes moins strictes pour la légalité que l'UE.*

5.6.3 Effets sur la certification de la GDF

L'impact de FLEGT sur la certification est très complexe et les opinions fortement divergentes : diverses sources (résultats d'enquête, interviews, documentation) suggèrent que l'action FLEGT stimule l'utilisation des systèmes de certification et mentionnent une augmentation du bois certifié importé en Europe. Selon une étude récente IMM (Rupert, 2015), il y a eu une attente croissante du marché, en particulier parmi les grands détaillants et les acheteurs dans le secteur public, pour que les produits bois soient certifiés FSC ou PEFC. D'autres soutiennent que le RBUE et l'action FLEGT ont eu un impact négatif sur la certification de la foresterie durable.

Des acteurs du secteur privé au Guyana soutiennent le premier point de vue. Ils sont de plus en plus intéressés par les systèmes de certification, car la production de bois sous Autorisation FLEGT prend plus de temps que prévu ; en attendant, les opérateurs cherchent des alternatives pour répondre aux nouvelles exigences du marché. Les acheteurs, y compris de l'UE, semblent rechercher le bois FSC, surtout, et pourraient bien continuer à faire de même après que du bois sous autorisation FLEGT sera arrivé sur le marché. En réponse à cette demande, il y a une augmentation de l'offre de bois certifié FSC. Au Ghana, FLEGT pourrait avoir donné un coup de pouce à la certification FSC (mais CdC et bois contrôlé) le bois certifié FSC étant, aux yeux des plus grandes entreprises, la meilleure option pour montrer la conformité aux exigences de la Diligence raisonnée.

Les Politiques de Marchés Publics de Bois des EM ont eu un impact positif sur la demande de bois certifié et la volonté du marché de payer le complément de prix associé (Enquête EM). Sur la base de la PMPB aux Pays-Bas, par exemple, l'industrie a passé un accord avec le gouvernement et fixé des objectifs pour l'utilisation de bois certifié par tous les membres de la grande organisation des négociants en bois (NTTA). Dans le même temps, selon l'Enquête EM, les principaux EM importateurs (Allemagne, France, Pays-Bas, et Belgique) n'ont pas inclus les Autorisations FLEGT dans leurs politiques car ils considèrent qu'elles sont conformes en termes de légalité mais pas de durabilité.

Des préoccupations concernant de possibles effets négatifs de FLEGT sur la certification forestière ont été soulevées au cours du "Forum International sur le développement durable de la filière bois du Bassin du Congo" tenu à Brazzaville en octobre 2013. Plusieurs concessionnaires exportant du bois non transformé et du bois transformé en Europe ont mentionné une baisse de leurs ventes de bois tropical certifié au cours des 12 derniers mois. Au Cameroun, les entreprises exportatrices ont déclaré que leurs clients demandaient une certification de légalité plutôt qu'un certificat de GDF. Un répondant à l'Enquête publique a identifié le besoin d'établir une passerelle entre la certification/les audits de légalité privé et les APV.

La perception comme quoi la certification forestière serait en déclin est contredite par une étude récente de concessionnaires et d'importateurs, qui n'a pas trouvé de baisse significative de la demande de bois tropical certifié FSC en Europe (CIRAD, 2014). **Error! Reference source not found.** ci-dessous montre que les exportations par des entreprises certifiées FSC actives en Afrique ont en fait augmenté. Pour illustrer les deux points de vue opposés, l'Etude CIRAD cite deux concessionnaires certifiés, l'un disant "... Avant le RBUE, notre part de FSC augmentait, mais maintenant c'est le contraire..." et l'autre indiquant que "les grands clients finaux exigent encore du bois certifié FSC".

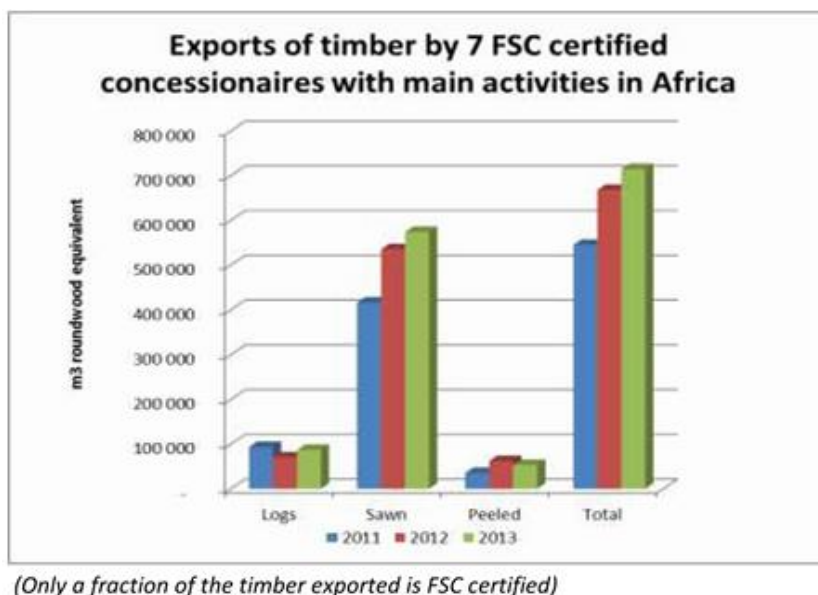


Figure 17: Exportations de bois par des concessions certifiées FSC en Afrique (CIRAD, 2014)

La récente Etude IMM (Oliver, 2015) offre une autre perspective, indiquant que le marché de l'UE s'éloigne partiellement des produits "durables" couverts par des labels de produits spécifiques au profit de la DR et de la vérification de la légalité de la base d'approvisionnement dans son ensemble.

Leçon apprise: Les quelques données disponibles concernant l'impact du RBUE sur la certification forestière ne montrent aucune diminution ni augmentation mesurable de la demande de bois certifié

en Europe. Les importateurs et les clients soulignent plutôt que la situation pourrait changer quand du bois bénéficiant d'une "Autorisation FLEGT" sera disponible.

Un autre résultat important est le lien entre la certification privée et le régime d'autorisation FLEGT. Il y a une demande générale, de la part des acteurs du secteur privé, pour que la certification soit reconnue par les APV et les Autorisations FLEGT. Entretemps, les systèmes de certification, en particulier FSC et PEFC, ont adapté leurs normes pour intégrer la légalité et les exigences en matière de DR RBUE. Dans le même temps, les systèmes de certification améliorent leurs normes de légalité et, comme au Cameroun, les normes de certification privées peuvent être reconnues comme répondant aux exigences de l'APV (Aide-mémoire Cameroun).

5.6.4 Processus FLEGT dans les pays non-APV

En Amérique du Sud et Centrale, seuls quelques pays (Guyana, Honduras) sont impliqués dans les processus APV et, avant la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT, la légalité du bois n'y était pas une préoccupation majeure. Cependant, d'autres pays (Guatemala, Colombie, Pérou, Bolivie, Suriname), certains apparemment stimulés par les négociations en cours dans les pays APV voisins, ont maintenant commencé à s'engager dans leurs propres processus au niveau national pour développer des systèmes visant à réduire l'exploitation illégale et améliorer la gouvernance, souvent avec un financement FLEGT de l'UE.

Au Guatemala, une table ronde et un forum multi-acteurs à haut niveau sur les questions de gouvernance forestière pour lutter contre l'exploitation illégale dans le pays ont été établis, impliquant 18 acteurs de la société civile, du secteur privé, du gouvernement, des communautés, etc.). En Colombie, un Pacte Volontaire Intersectoriel pour le Bois Légal, qui inclut les communautés et les acteurs du secteur privé en tant que signataires, a été établi, à partir d'une prise de conscience de FLEGT. Le Pacte, dirigé par le Ministère de l'Environnement et le Bureau Présidentiel pour la Gestion Environnementale, vise à garantir que le bois extrait, transporté, transformé et commercialisé provient exclusivement d'activités légales (Voir aussi Aide-mémoire Colombie).

Cette initiative a également inspiré une initiative similaire pour s'attaquer au bois illégal au Pérou. L'Administration colombienne travaille également en collaboration avec le monde universitaire afin de mieux définir la légalité et contribuer à combattre l'exploitation illégale. Cela a conduit à une révision et à l'adaptation du programme d'études des écoles forestières pour mieux affronter ces problèmes, qui étaient auparavant mal documentés. De même, il existe des initiatives de lutte contre l'exploitation illégale au Costa Rica et au Guatemala, et des initiatives de consommateurs pour accroître la demande en bois légal vérifié en Colombie, au Mexique et au Nicaragua.

Bien que non explicitement prévue dans le Plan d'action, la diffusion des idéaux FLEGT, même dans des pays qui ne sont pas de grands producteurs de bois ni exportateurs vers l'UE, peut être considérée comme un succès, comme évoqué au cours de la Semaine FLEGT 2015 : *“Des panélistes de pays non-APV ont souligné comment l'intérêt mondial pour la légalité dirigé par l'UE et le buzz autour de FLEGT ont instillé le changement dans leur propre pays. Même si l'APV n'est pas le mécanisme vers lequel se tourneront leurs pays, il semble que les leçons que FLEGT produit sont autant applicables pour leurs pays que pour ceux qui sont engagés ou intéressés à s'engager dans un APV”.*

Leçon apprise: *L'UE et les EM devraient poursuivre leurs efforts pour soutenir la diffusion et la mise en œuvre des principes FLEGT au niveau mondial. Dans le même temps, ils devraient présenter différentes alternatives pouvant être développées dans les pays producteurs, un APV étant l'une des approches mais pas toujours la plus appropriée, compte tenu des contextes et capacités des pays. Un soutien spécifique “à la carte” est nécessaire pour le développement de systèmes de traçabilité, l'appui aux dialogues multi-acteurs, et la fourniture de formations ciblées, entre autres actions.*

5.6.5 Autres résultats positifs

Il existe de nombreux exemples de résultats émergents positifs concernant la gestion des conflits, la bonne gouvernance et la coopération entre les institutions et la réforme législative dans d'autres secteurs.

En Indonésie, comme dans de nombreux autres pays APV, des gens ont fait état d'une coopération accrue et améliorée entre les différents ministères et aussi entre les administrations nationales et locales, comme un bénéfice important de l'action FLEGT, et non des moindres étant donné que les administrations locales ne prennent souvent pas pleinement part aux processus de réforme de la gouvernance. Cette collaboration profite également à d'autres secteurs.

Au Guyana¹⁵⁰, les parties prenantes d'un projet FLEGT mené par Tropenbos ont mentionné la réduction des niveaux de conflit comme un bénéfice très important du projet, principalement attribuable au Dialogue Multi-acteur (MSD) de niveau régional institué dans le cadre du projet. Les communautés impliquées dans le façonnage de bois à la tronçonneuse ont exprimé leur grande satisfaction envers le fait que, depuis l'expérience MSD, une approche différente, non répressive des conflits est suivie, et pas seulement dans le domaine de la foresterie mais dans d'autres domaines également.

Au Honduras, des populations autochtones (Semaine FLEGT, 2015) utiliseraient la phase de négociation FLEGT pour aborder les questions plus larges de gestion du foncier et d'occupation des terres et pour faire pression pour une révision de la législation.

Il est parfois affirmé que FLEGT a le pouvoir de contribuer à l'évolution d'autres secteurs, notamment le secteur minier, en termes de révision de la législation, de bonne gouvernance et de processus large de consultation des parties prenantes. Par exemple, la consultation publique en Chine pour la rédaction des Directives chinoises de Diligence Raisonnée¹⁵¹ pour des chaînes d'approvisionnement responsable en minéraux (visant à assurer que les entreprises chinoises puissent identifier et atténuer les risques qui contribuent aux conflits, aux violations des droits humains et à la mauvaise conduite dans le monde entier) a été revendiquée comme étant inspirée par le RBUE ; toutefois l'Equipe d'évaluation n'a trouvé aucune preuve en ce sens.

5.7 Réalisation des objectifs supérieurs de FLEGT

QE7 : Dans quelle mesure le Plan d'action FLEGT a-t-il contribué à ses objectifs supérieurs dans les pays partenaires? Par quels chemins ces avantages ont-ils été atteints, et comment la contribution du Plan d'action à ces objectifs pourrait-elle être améliorée ? Comment les bonnes pratiques de FLEGT pourraient-elles éclairer le travail effectué dans d'autres secteurs?

Il est attendu que le Plan d'action FLEGT de l'UE contribue, à terme, aux objectifs (buts) supérieurs de *gestion durable des forêts*, ainsi qu'aux objectifs fondamentaux de la Coopération au Développement de *réduction de la pauvreté* dans le contexte du *développement durable*. Ce chapitre examine la mesure dans laquelle le Plan d'action contribue effectivement à ces objectifs.

5.7.1 Gestion Durable des Forêts

Le Plan d'action FLEGT de l'UE stipule que :

¹⁵⁰ Rapport d'évaluation à mi-parcours du Projet «Soutien à l'intégration des marchés légaux et légitimes de bois dans les Accords de Partenariat Volontaires», Tropenbos, février 2015

¹⁵¹ La Chambre de Commerce Chinoise pour les Métaux, Minéraux et Importateurs et Exportateurs de Produits Chimiques (CCCCMC) a dirigé l'élaboration des lignes directrices en association avec des partenaires chinois et internationaux, y compris Global Witness (<https://www.globalwitness.org/countries/china/promising-chinese-guidelines-mineral-supply-chain-checks-public-consultation-begins>)

“Ce plan d'action, qui suit la même approche que les processus régionaux africain et asiatique, traite uniquement de la question de la légalité, sachant toutefois que, dans une perspective plus vaste, l'objectif de l'UE consiste à encourager une gestion durable des forêts. 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.” (p.6).

Selon certaines parties prenantes consultées, en particulier dans le secteur privé, il existe un paradoxe : alors que des efforts considérables ont été déployés pour gérer les forêts tropicales de manière durable, résultant dans une augmentation de 30% de la superficie de forêt naturelle sous GDF entre 2005 et 2010, et une augmentation de 63% des forêts certifiées de toutes natures (OIBT, 2011), le soutien aux pays producteurs dans le cadre du Plan d'action n'a pas fait la distinction entre les sociétés d'exploitation forestière peu performantes et celles opérant légalement et de manière responsable.

Par exemple, les résultats du “test à blanc” au Congo (2012), dont l'objectif était d'évaluer la mesure dans laquelle chacune des sociétés privées se conformait à la grille de la légalité, n'ont jamais été publiés en détail, laissant l'impression que l'ensemble du secteur privé ne se conformait pas, même les entreprises certifiées FSC. Le résultat de l'absence de distinction entre producteurs responsables et moins responsables, dans FLEGT, est que le bois des pays tropicaux est généralement considéré comme présentant un risque élevé, et que les négociants et importateurs sont ainsi obligés d'entreprendre une action appropriée d'atténuation afin de vérifier que le bois a été produit légalement. Il y a un sentiment dans le secteur privé que davantage d'efforts devraient être faits pour reconnaître et récompenser les sociétés qui sont certifiées et faciliter leur accès aux Autorisations FLEGT.

Une analyse, effectuée par l'Equipe d'évaluation, des systèmes de certification dans les pays APV africains indique que les zones forestières certifiées GDF/FSC n'ont pas augmenté depuis 2010, alors que les zones certifiées *Origine et Légalité des Bois* (OLB) (une certification de légalité) ont augmenté depuis 2013, lorsque le RBUE est entré en vigueur. Cela suggère un intérêt des producteurs pour la légalité plutôt que pour la durabilité¹⁵². Cela est particulièrement le cas en Côte d'Ivoire, où trois entreprises ont été certifiées légales entre 2013 et 2014, sans doute pour se conformer aux exigences du RBUE. Une autre conclusion qui peut être tirée est que la certification de légalité ne conduit pas toujours à la certification GDF - qui est communément considéré comme nécessitant un engagement à respecter des normes plus élevées que celles de ‘juste’ se conformer aux lois.

¹⁵² La certification TLTV (Vérification Traçabilité et Légalité du Bois) n'est pas prise en compte, la SGS ayant décidé de supprimer progressivement le service au début de 2012.

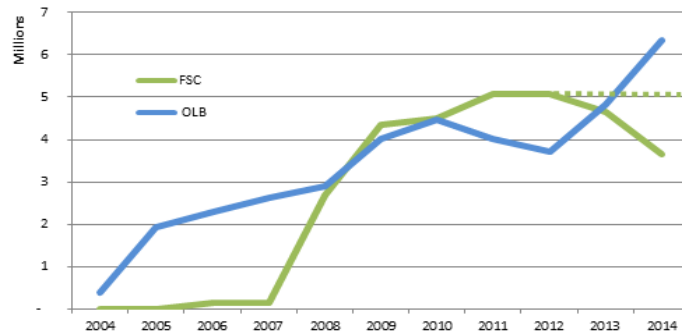


Figure 18: Superficies de forêts certifiées FSC et OLB dans les pays APV africains (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Ghana, Libéria, RCA et RDC)

Remarque: Une concession certifiée FSC au Congo a été suspendue en 2013 et récemment réassociée au FSC, d'où la ligne verte en pointillés. (Sources: ATIBT, 2011; FSC faits et chiffres 2012, 2013, 2014; Bureau Veritas, 2014)

Sur dix pays APV ayant répondu à l'Enquête Pays APV, sept considèrent la 'Gestion durable des ressources' comme l'une des principales raisons de s'engager dans le processus APV (cette réponse a été donnée plus souvent que 'lutter contre l'exploitation illégale des forêts'). Parmi les EM, le Royaume-Uni est le seul pays soutenant fortement l'accent mis sur la légalité du bois (plutôt que sur la durabilité) car la légalité était censée *"assurer que le processus emporte l'adhésion nationale"*. Cependant, cette position ne semble pas être pleinement partagée par les pays APV, et l'adhésion nationale par les pays producteurs n'est pas non plus toujours manifeste malgré une participation accrue de tous les groupes de parties prenantes (voir aussi le Chapitre 5.9).

Plusieurs EM ont déclaré que le développement et la promotion de la GDF est l'objectif le plus important du Plan d'action FLEGT. En Allemagne, plusieurs parties prenantes ont fortement appuyé le point de vue selon lequel se concentrer sur la légalité détourne l'attention de l'objectif principal, qui est la GDF. Une conclusion qui se dégage des entretiens avec des parties prenantes françaises est que, même si la légalité peut de prime abord sembler un objectif plus facile à atteindre, elle ne réunit pas le même niveau de consensus entre les parties prenantes, et ne fournit pas non plus les mêmes résultats que ce qu'un objectif de GDF pourrait avoir engendré.

Les Politiques de Marchés Publics de Bois dans les EM (voir Chapitre 4.3) reflètent également une divergence de points de vue entre les EM : la PMPB du RU reconnaît les Autorisations FLEGT, tandis que celles de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et de la Belgique ne les reconnaissent pas, faisant valoir que *"Légalité n'est pas le même niveau que Durabilité"*. [Le bois] *"sous Autorisation FLEGT a été exclu [de la PMPB] car il est considéré comme non durable"* et *"l'objectif politique et la décision sur les marchés publics de bois étaient d'assurer un bois durable"* sont quelques-uns des autres commentaires renvoyés par l'Enquête EM.

30% des répondants à l'Enquête publique évaluent l'impact du Plan d'action FLEGT sur la GDF comme bon, et 28% comme limité ou très limité. Des répondants à l'Enquête publique mentionnent le *"manque d'attention aux préoccupations concernant la durabilité"* et *"la nécessité d'une approche totalement intégrée avec la durabilité comme objectif final plutôt que juste la légalité"* comme des défis pour l'avenir. *"Aller au-delà de la légalité, vers la durabilité"* est une autre préoccupation, et *"S'attaquer aux problèmes de déforestation et de durabilité"* et *"Liens avec REDD+ et les certifications"* sont les deux actions futures pour FLEGT les plus souvent mentionnées dans l'Enquête publique.

Dans les pays producteurs non engagés dans un processus APV, au contraire, il y a eu une forte croissance des zones certifiées GDF surtout depuis l'introduction du RBUE (voir Annexe 7 dans le Volume 2).

Il y a aussi un intérêt exprimé, parmi les répondants à l'Enquête publique, pour que l'accent soit davantage mis sur la GDF pour les petits exploitants, les communautés et les PME, qui sont les principaux fournisseurs de bois pour les marchés domestiques. Ces producteurs locaux opèrent souvent de manière informelle et appliquent des pratiques non durables. Les aider à développer des pratiques légales et durables pour alimenter les marchés domestiques aurait également un impact direct sur l'objectif supérieur de réduction de la pauvreté (voir ci-dessous), en mettant en place des règles plus appropriées et un cadre plus sécurisé.

5.7.2 Lutte contre la pauvreté

Il est attendu que le Plan d'action FLEGT contribue, à terme, à l'objectif supérieur de *réduction de la pauvreté*. Cependant, il ne fournit pas d'indications sur la façon dont cela devrait être fait, et il est généralement admis que cet objectif est bien au-delà du champ de contrôle du Plan d'action. Pourtant, un large éventail de parties prenantes vivent dans, ou interagissent avec la forêt et tout programme qui traite de la foresterie et de la gouvernance forestière a nécessairement un impact sur ces personnes.

D'autres défis liés à l'évaluation de l'impact de FLEGT sur la pauvreté sont le manque de références - il n'y a pas d'exemples où une telle évaluation d'étude a été faite avant de commencer une action FLEGT - et la question de l'attribution des effets à FLEGT. Pour cette raison, l'évaluation est essentiellement qualitative, basée sur les perceptions exprimées dans les diverses Enquêtes et lors des visites de pays.

L'Enquête publique indique que (i) le Plan d'action FLEGT n'a pas accompli beaucoup en termes de réduction de la pauvreté (seuls 20% des répondants pensent qu'il a eu un bon à très bon impact à ce niveau) et (ii) les répondants ne s'attendent à aucun résultat majeur dans ce domaine dans l'avenir. Sauf pour certains programmes globaux mis en œuvre par le SIDA et le DFID, les EM n'ont pas mentionné la réduction de la pauvreté parmi les principaux sujets à traiter.

Très peu d'études ont été menées sur ce sujet de la réduction de la pauvreté et de FLEGT. L'étude la plus complète sur l'impact des APV FLEGT sur la pauvreté a été menée par Hobley et Buchy (2013). Elle a conduit aux conclusions suivantes :

- La *compréhension de la pauvreté* telle que reflétée dans les APV et les actions FLEGT est faible ;
- Il est nécessaire d'accorder *une attention systématique aux questions de pauvreté*, de la préparation des APV à leur négociation et à leur mise en œuvre ;
- Les trois questions-clés pour la promotion de la réduction de la pauvreté sont les suivantes :
 - Accès sécurisé aux moyens de subsistance ;
 - Une agence humaine - capacité d'avoir une voix et d'influencer les décisions au sein des instances appropriées ;
 - Modifications des règles du jeu (lois, politiques, processus de prise de décision) pour soutenir les moyens de subsistance des populations pauvres.

Lors de la session de la Semaine FLEGT (2015) sur la réduction de la pauvreté, les liens entre réduction de la pauvreté et mise en œuvre du Plan d'action FLEGT et les trois questions-clés mentionnées ci-dessus ont été discutés. Les résultats présentés ci-dessous sont basés sur cette session, complétés par des informations tirées des enquêtes de l'Évaluation et des visites de pays.

Accès aux moyens de subsistance

Les effets du Plan d'action FLEGT sur l'accès aux moyens et aux biens de subsistance sont très divers et à la fois positifs et négatifs. Parmi les effets négatifs, il a été reconnu que la mise en œuvre du

RBUE et de la Diligence Raisonnée qui y est liée ont conduit à éliminer le bois de certains pays des chaînes d'approvisionnement de l'UE. Les plus petites entreprises et les scieurs de long sont traditionnellement actifs dans le secteur informel et sont les premiers à perdre leur activité s'ils ne peuvent pas répondre aux exigences légales des APV (SVLB) ou du RBUE.

L'application stricte des lois en vigueur dans le cadre de l'APV peut avoir des conséquences négatives sur les moyens de subsistance de la population locale. Au Ghana (voir Chapitre 4.1), les bûcherons illégaux ont perdu leurs moyens de subsistance après que l'APV eut entraîné une meilleure application des restrictions du sciage à la tronçonneuse ; ils n'avaient pas d'alternatives. Ce risque a été observé dans d'autres pays APV dont le Cameroun et le Vietnam. Au Vietnam, une récente Evaluation d'impact sur les moyens d'existence (SRD, 2013) a analysé les impacts probables de l'APV, et prédit que la plupart des ménages seraient incapables de répondre aux exigences de l'APV en termes de documentation (factures commerciales, liste de colisage des bois, sécurité du travail et hygiène) et que la perte d'accès au marché aurait un impact significatif sur leurs moyens de subsistance.

En dehors des contextes APV, comme en Chine, les impacts du RBUE peuvent également constituer une préoccupation majeure. Les petits exploitants impliqués dans la production de bois sont affectés par les demandes changeantes du marché, car les acheteurs ont tendance à favoriser les fournitures à faible risque et à exclure les chaînes d'approvisionnement complexes impliquant des dizaines ou des centaines de petits producteurs (Evaluation TTAP2, 2013). Cela met en évidence la nécessité d'élaborer et d'appliquer des mesures de sauvegardes sociales.

Dans d'autres pays, les APV ont eu un impact plus positif sur les conditions de vie des communautés forestières à travers le développement de mécanismes de partage des revenus de l'exploitation et du commerce. Au Liberia, un processus partant de la base facilité dans le cadre de l'APV, a conduit à la création d'un Fonds National de Partage des Bénéfices, qui gère un fonds auquel 30% des droits de concession forestière recueillis par le Gouvernement sont versés. L'argent est disponible pour les petits projets communautaires proposés par des Comités de Développement de la Foresterie Communautaire. Le Conseil d'administration du Fonds examine les demandes de financement et verse l'argent à ces comités pour les projets approuvés. Un système similaire est en cours de mise en œuvre au Congo.

Vox populi

Des exemples provenant d'un éventail de pays APV démontrent que la participation et l'implication communautaires dans les processus APV ont été l'un des principaux succès du Plan d'action. Au Libéria, le renforcement de la participation des parties prenantes a donné aux communautés une voix reconnue et augmenté leur capacité à négocier. Au Honduras, les peuples autochtones ont été en mesure d'utiliser la plate-forme de négociation APV pour défendre leurs droits coutumiers. Toutefois, une participation meilleure et plus durable des communautés locales et de la société civile sera nécessaire dans tout futur Plan d'action FLEGT (Enquête publique), en particulier pour les populations pauvres dans les zones les plus reculées.

L'effectivité de la représentation des parties prenantes communautaires¹⁵³ dans les processus APV a également été mise en doute (FAO, 2013). La représentation des peuples autochtones a généralement été moins efficace ; leur voix a été reconnue seulement récemment, comme au Cameroun, ou pas du tout, dans la plupart des autres pays APV. De même, le secteur privé a eu plus de difficulté à parler d'une seule voix. Dans les cas où la main-d'œuvre locale n'est pas bien structurée, dans aucune association professionnelle - comme cela est le cas dans de nombreux pays

¹⁵³ Représentation communautaire signifie parler ou agir pour le compte d'autrui

APV - elle n'a aucune représentation. La République du Congo est un exemple assez emblématique : les plus grandes entreprises étrangères, basées dans le nord et souvent certifiées, sont organisées et ont une voix dans les révisions du cadre réglementaire national à travers leur association ; les petites entreprises nationales en général n'étaient pas représentées, jusqu'à récemment quand elles ont reçu l'appui d'un projet FLEGT UE-FAO.

A la question de savoir comment rendre les processus de négociation APV plus participatifs, en particulier pour les groupes traditionnellement marginalisés, il reste difficile de répondre. Les institutions administratives locales, la société civile et les groupes communautaires ont un rôle essentiel à jouer. Il est nécessaire, dans les pays négociant un APV, de développer une approche partant de la base, plutôt que l'approche partant du sommet plus communément pratiquée, afin d'éviter que les acteurs locaux se sentent exclus du processus (Tropenbos, 2014b). Au Vietnam et au Cameroun, la nécessité de faire participer les acteurs des niveaux province et district dans les phases de négociation et de mise en œuvre des APV a été soulignée. Au Guyana, les organisations des peuples autochtones font pression sur la nouvelle Administration pour une plus grande implication dans les négociations APV. Dans le même temps, dans certains pays, l'inclusion des communautés autochtones dans les processus APV a été traitée ; au Cameroun, par exemple, les représentants du peuple Aka ont participé à des réunions du Comité Conjoint de Mise en œuvre de l'APV.

La nécessité d'un cadre juridique complet

Dans tous les pays APV, la révision des lois qui définissent les droits des communautés et assurent les bénéfices sociaux constitue une activité-clé. Des mesures de sauvegarde sociales doivent être clairement intégrées dans les cadres juridiques ; sinon (ou si les instruments sont de mauvaise qualité) des conflits liés à la forêt pourraient augmenter et compromettre la GDF et le succès de la mise en œuvre de l'APV/FLEGT.

Les APV créent un espace pour l'adaptation des cadres politiques et l'intégration des mesures de protection sociale, mais les nouvelles dispositions ne sont pas toujours correctement appliquées. Au Cameroun, par exemple, il existe d'importantes lacunes dans la diffusion de l'information concernant les APV et la législation correspondante entre le niveau national et le niveau local de l'Administration, mais aussi entre les représentants des OSC et les communautés locales. Malgré la reconnaissance des droits des peuples autochtones dans les textes, l'information ne parvient souvent pas à atteindre les communautés elles-mêmes.

Au Congo, le processus APV a été participatif et a fourni un espace à la société civile pour participer à la révision du cadre juridique. Le projet de nouveau code a tenu compte de la plupart de leurs commentaires, à l'issue d'une approche longue et pleinement participative. Dans la plupart des pays, cependant, il y a encore un long chemin à parcourir pour assurer que le cadre juridique crée un environnement favorable à l'amélioration des moyens de subsistance et à la réduction de la pauvreté. Au Libéria, par exemple, on ne sait pas encore quand la nouvelle réglementation sera appliquée. Même là où le cadre juridique est mis en œuvre et où les collectivités locales obtiennent des droits qui favorisent de meilleurs moyens de subsistance, comme au Guyana, il est encore nécessaire de simplifier les procédures administratives qui, si elles ne sont pas correctement suivies, peuvent facilement criminaliser les gens.

Enfin, en réponse à l'expansion de la conversion des forêts, il est de plus en plus attendu, en particulier parmi les ONG, que l'on élabore un cadre juridique plus complet, au-delà du secteur forestier, qui prenne en compte les questions de propriété foncière et de droits humains de façon plus explicite. La *“clarté des droits sur le foncier et l'utilisation des ressources forestières permet aux PME, aux petits exploitants et aux entreprises forestières communautaires d'acquérir plus de contrôle sur un futur revenu durable, encourageant l'investissement en capital et en main d'œuvre, ainsi que l'accumulation d'actifs à long terme”* (Hobley et Buchy, 2013). Certaines ONG ayant apporté une contribution non sollicitée à l'Equipe d'évaluation et certains répondants à l'Enquête publique

aimeraient également voir les Grilles de légalité complétées avec des références au droit international qui - à leur avis - *“fournit plus de protection aux droits autochtones et communautaires”*¹⁵⁴. La focalisation sur la législation nationale comme base pour les définitions de la légalité est considérée comme une question de ‘cohérence’, et discutée au Chapitre 5.10.

5.7.3 Développement durable

Le développement durable est un objectif global de la Coopération au développement de l’UE et donc pour le Plan d'action FLEGT de l’UE. Les actions de nombreux Volets de ce Plan contribuent au développement durable, même si peu d’entre eux s’y réfèrent explicitement comme justification. Les activités citées dans les sections sur la réduction de la pauvreté et la gestion forestière durable, par exemple, contribuent en définitive au développement durable. Les politiques de marchés publics récemment publiées de l’UE et de certains EM se réfèrent explicitement au développement vert et durable, comme à l’Agenda 21. Le soutien à l’amélioration de la gouvernance et au développement d’une filière bois nationale plus efficace (économiquement et socialement) est un autre élément du Plan d'action qui contribue au développement durable. Le marché domestique, qui n’était pas initialement inclus dans la conception originale, devient de plus en plus important pour les pays partenaires et pour les parties prenantes au processus. Dans cette perspective, une intégration adéquate du marché domestique dans le Plan d'action FLEGT mérite une attention particulière qui va au-delà d’une question purement technique. Il est nécessaire de faire en sorte qu’une impulsion soit donnée à la gouvernance forestière et au développement durable.

En ce qui concerne FLEGT, le Programme Général d’Action Environnementale de l’Union jusqu’à 2020 stipule que *‘L’Union continuera à promouvoir le développement durable à travers la négociation et la mise en œuvre de dispositions spécifiques dans ses accords commerciaux internationaux et dans les [APV FLEGT], qui assurent que seul le bois légalement récolté dans les pays partenaires entre dans le marché de l’Union. Dans ce contexte, le [RBUE] sert de base juridique à l’Union pour s’attaquer au problème mondial de l’exploitation illégale des forêts à travers sa demande en bois et produits dérivés. D’autres options de politiques visant à réduire les impacts de la consommation de l’Union sur l’environnement mondial, y compris la déforestation et la dégradation des forêts, seront également explorées’.*

5.8 Rapport coût-efficacité de FLEGT

QE8 : Dans quelle mesure les différentes actions FLEGT, par la CE, les EM et les pays partenaires ont-elles été des instruments efficaces et bien proportionnés pour atteindre les objectifs FLEGT ?

5.8.1 Manque de données précises

Les coûts liés au Plan d'action FLEGT proviennent principalement de projets et programmes financés par l’UE et par des EM. L’efficacité de ces dépenses est le sujet principal de cette Question d’évaluation. Cependant, nous examinons également la rentabilité des investissements réalisés par d’autres parties prenantes, comme ceux faits par les agences d’application de la loi, dans les pays partenaires (services forestiers, services douaniers) et dans les EM (p.ex. Autorités Compétentes) et les coûts et avantages pour le secteur privé, y compris les PME, dans les pays consommateurs et dans les pays producteurs. Enfin, nous avons resitué les coûts et avantages de l’action FLEGT dans une perspective plus large, en comparant les coûts et avantages de l’action FLEGT à ceux d’autres approches et programmes de développement passés et actuels et ayant des objectifs similaires.

¹⁵⁴ Contribution à l’Evaluation du Plan d'action FLEGT de l’UE, ‘Rights and Resources Initiative (RRI)’ (août 2015);
Observations et contributions à l’Evaluation du Plan d'action FLEGT de l’UE (2003-14), ‘Forest People’s Programme’ (août 2015)

Bien que de nombreuses sources aient été consultées, les chiffres présentés ici doivent être considérés à titre *indicatif*, du fait que : (a) l'information est souvent basée sur un nombre limité de répondants ; et (b) l'information recueillie par le biais des enquêtes d'évaluation est incomplète. La section sur "le soutien extérieur reçu" dans l'Enquête Pays APV 2015 n'a été remplie en détail que par cinq des onze pays répondants, ce qui a compliqué le recoupement avec les informations des Enquêtes UE et EM.

La Commission et les EM tiennent des registres de leurs propres financements liés à FLEGT, mais il n'existe aucun registre centralisé des projets FLEGT¹⁵⁵ ; les listes de projets ont donc été compilées à partir de plusieurs sources différentes, incluant l'examen de la littérature, les informations obtenues via les enquêtes CE, EM, et Pays APV menées dans le cadre de cette évaluation et les informations recueillies au cours d'entretiens. Bien qu'une définition ait été donnée pour les "activités FLEGT", il n'est pas sûr qu'elle ait été utilisée correctement par les répondants aux enquêtes. En outre, dans de nombreux projets, les activités liées à FLEGT ne constituent qu'un élément mineur et il est impossible de déterminer la proportion du budget consacré à FLEGT. Les estimations de dépenses ci-dessous ont été obtenues avec ces réserves. Les détails des calculs sont fournis à l'Annexe 3.

5.8.2 Total des investissements dans l'action FLEGT 2003-2014

Les investissements dans l'action FLEGT réalisés au cours de la période 2003 - 2014 comprennent les investissements de la CE et des EM, par le biais de projets individuels et multi-pays. Les données sur le financement d'"autres sources" (gouvernement, société civile et entreprises privées et publiques) ont également été compilées. Les sources comprennent les Enquêtes CE et EM réalisées dans le cadre de cette Evaluation ainsi que les données de l'Evaluation de FLEGT (2015) de la Cour des comptes européenne¹⁵⁶.

Le Tableau 3 ci-dessous résume **les investissements totaux dans le Plan d'action FLEGT pour la période 2003-2014** faits par l'UE, ses EM, et d'autres sources (gouvernements des pays producteurs, société civile et secteur privé); ils se montent à **un total estimé à près de 935M€**. Les détails sur les calculs - et le cas échéant les estimations - sont présentés à l'Annexe 3.

Tableau 3 : Résumé des investissements totaux dans le Plan d'action pour la période 2003-2014

Source	(x million) €
CE et EM	882.4
Gouvernements des pays producteurs, société civile et secteur privé	53.1
GRAND TOTAL	935.5

5.8.3 Répartition du financement par groupe de pays (tous Volets d'action)

Comme indiqué ci-dessus, trois groupes de pays ont été distingués dans le cadre de cette évaluation : a. pays avec un APV signé (6 pays) ; b. pays qui négocient un APV (9 pays) et c. pays non-

¹⁵⁵ Dans les Enquêtes menées dans le cadre de cette évaluation les activités FLEGT ont été définies comme suit: "Les programmes, projets, actions et interventions sont considérés comme des programmes, projets, actions et interventions relevant du Plan d'Action FLEGT si et quand ils sont conçus pour lutter contre l'exploitation forestière illégale et soutiennent le PA FLEGT avec une référence explicite au PA FLEGT dans leur titre, objectifs ou cadre logique."

¹⁵⁶ L'Audit CCE 2015 fournit des données sur les dépenses de la CE à travers 3 modes de gestion : a. mise en œuvre par les EM; b. mise en œuvre par des organisations internationales et c. mise en œuvre par d'autres (y compris gouvernements, société civile et secteur privé) pour la période 2003-2013, donc un an de moins que la période couverte par la présente évaluation. Le montant moyen dépensé par an pendant la période 2003-2013 a été ajouté aux chiffres 2003-2013 pour estimer les investissements supplémentaires pour 2014.

APV/non-EM¹⁵⁷ (31 pays). Le Tableau 4 ci-dessous présente un aperçu des montants estimatifs moyens investis dans FLEGT pour la période 2003-2014 dans ces pays pour l'ensemble des Volets d'action. Les détails sur les calculs - et le cas échéant les estimations - sont présentés à l'Annexe 3.

Tableau 4 : Répartition du financement par groupe de pays
(tous domaines d'Action confondus, mais non compris les activités globales ou multi-pays)

Groupe de pays	APV signé	APV en cours de négociation	Non-APV/non-EM
Total par catégorie de financement			
CE / EM	206.1	140.1	223.2
Autres sources	24.9	12.64	15.6
Total par groupe de pays	231.0	152.7	238.8

Le Tableau 4 montre qu'il y a eu des différences en termes d'investissements FLEGT pour les trois groupes de pays partenaires en dehors de l'UE.

La raison de ces différences peut être en partie une implication généralement plus longue du premier groupe dans l'action FLEGT que celle du second groupe. En outre, cela peut refléter la progression vers la mise en œuvre des éléments SVLB. Les pays non-APV/non-EM ont reçu un soutien pour les actions liées à FLEGT jugées pertinentes et prioritaires, sans passer par les processus qui caractérisent l'APV.

Il est également constaté que, là où il y a plus d'investissements dans le FLEGT de la part de la CE et des EM, il y a aussi plus de soutien provenant d'autres sources, incluant le gouvernement national, la société civile et les entreprises du secteur public et privé.

Au total, dans les six pays ayant un APV signé, un montant de 231,0M€ a été investi dans FLEGT, tandis que dans les pays APV en cours de négociation, l'investissement total s'élevait à 152,7M€. Dans les pays non-APV/non-EM, l'investissement total dans le FLEGT a été de 238,8M€. Les investissements totaux pour ces 3 catégories de pays s'élèvent à 622,5M€. Cela impliquerait implicitement que le reste de la dépense totale dans FLEGT (935,5M€), c.à.d. un montant de 313,0M€, aurait été dépensé au sein de l'UE. En pourcentage du financement FLEGT total, la répartition serait à peu près comme suit : a. pays ayant un APV signé (25%), b. pays APV en cours de négociation (16%), c. pays non-APV/non-EM (26%), et d. UE (au niveau CE et EM) (33%).

Le Tableau 4 indique également que le montant total investi par la CE et ses EM dans des pays producteurs spécifiques s'est élevé à 569,4M€. En outre 193,4M€ ont encore été consacrés à des activités « Globales » tandis que 110,2M€ ont été investis dans des « multi- » activités (voir Annexe 3 pour plus de détails), aboutissant à une enveloppe globale dépensée par la CE et ses EM de 882,4M€ pour la période 2003 – 2014.

5.8.4 Répartition des financements par Volet d'action

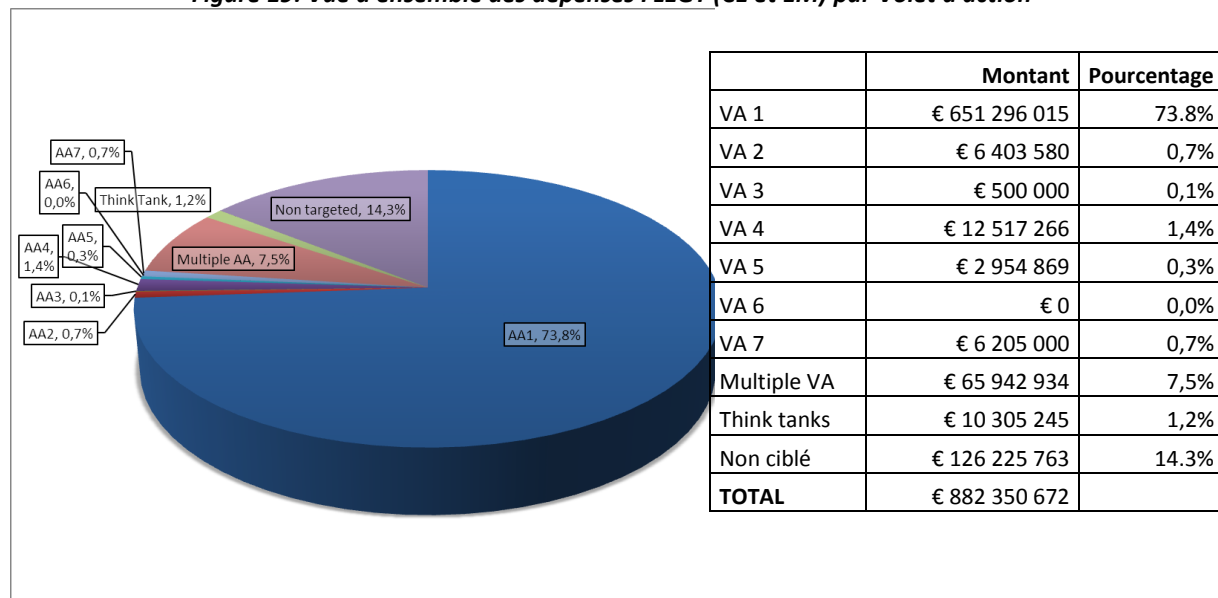
La répartition des financements UE et EM sur les sept Volets d'action (VA) a été plutôt inégale, avec la majeure partie des dépenses de l'UE et des EM (plus de 73,8%) investies dans VA-1 (Soutien aux pays producteurs), suivie par VA-4 (Initiatives du Secteur Privé) 1,4%, VA-2 (Commerce et RBUE) 0,7% et VA-7 (Bois de la guerre) 0,7% ; d'autres Volets d'action ont reçu un financement direct négligeable. Une partie du financement est liée à plus d'un VA (7,5% pour les "VA multiples") ou à

¹⁵⁷ Pour éviter toute confusion, le terme "non-EM" a été ajouté à la catégorie des pays "non-APV" qui ont reçu un soutien, car aucun EM n'a reçu de soutien.

une autre catégorie ("groupes de réflexion" avec 1,2%) et "non ciblés" avec 14,3% qui comprend le soutien général comme EFI, FAO FLEGT, FGMC....

La part du financement ciblé pour chaque VA est indiquée dans la dernière colonne du tableau de la Figure 19.

Figure 19: Vue d'ensemble des dépenses FLEGT (CE et EM) par Volet d'action



Source: Enquêtes CE et EM 2015

La répartition inégale du soutien entre les différents Volets d'action s'explique, en grande partie, par le fait que le soutien aux pays producteurs consiste essentiellement dans le financement de projets, alors que la mise en œuvre d'autres VA ne comporte pas nécessairement des allocations budgétaires importantes, mais davantage de ressources humaines intégrées. Il convient de noter qu'une part importante des fonds dépensés dans le cadre de VA-1 (Soutien aux pays producteurs) contribue à d'autres Volets d'action, en particulier à VA-2 - grâce aux fonds alloués pour soutenir les APV par exemple - et à VA-4, si l'on considère qu'une partie de l'appui aux pays producteurs l'a été en faveur des initiatives du secteur privé dans ces pays.

Les fonds dépensés au titre de VA-1 ont couvert un large éventail d'actions, soutenant non seulement des processus APV, mais aussi des aspects plus généraux de FLEGT, comme le soutien à l'amélioration de la transparence, à la participation de la société civile, au renforcement des capacités des producteurs de bois - en particulier les PME -, au développement de systèmes de vérification de la légalité, etc. Il faut aussi comprendre que VA-1 couvre le soutien multi-pays et régional.

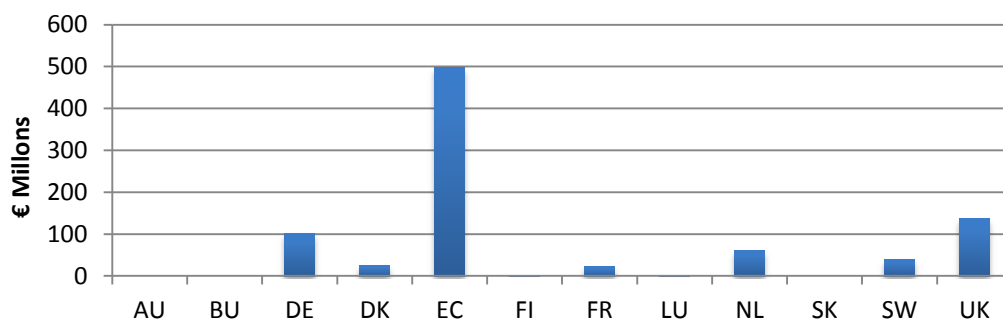
Il semble n'y avoir eu ni financement ciblé, ni "financement non-ciblé"¹⁵⁸ partagé d'une importance quelconque pour VA-6.

¹⁵⁸ Dans ce contexte, "le financement non ciblé" fait référence à un financement qui ne vise pas particulièrement un Volet d'action spécifique, mais plutôt un thème plus large comme REDD+ ou la foresterie, et qui a toutefois un lien clair à FLEGT.

5.8.5 Répartition du soutien fourni par les EM

Un nombre limité d'EM a fourni un appui important pour la mise en œuvre du PA FLEGT avec des fonds et avec des ressources humaines. Ce financement a été largement alloué à la mise en œuvre du VA-1 (Soutien aux pays producteurs).

Figure 20: Répartition du budget FLEGT, selon la contribution de la CE et des EM



Source: Enquête CE et EM 2015

Selon ces informations, le soutien FLEGT fourni par les EM a été limité à essentiellement huit pays, le RU fournissant la plus grande contribution, suivi par l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la France, la Finlande et le Luxembourg.

5.8.6 Analyse Coût-Bénéfices

Coût et bénéfices du PA FLEGT pour les gouvernements

Pour les gouvernements bénéficiaires, il y a une élévation du niveau d'organisation, un meilleur contrôle et un personnel mieux formé, mieux équipé et parfois même mieux payé, ce qui permet d'attirer du personnel plus qualifié et motivé. Cela devrait rendre la gouvernance plus efficace et contribuer à réduire l'exploitation forestière et le commerce illégaux, et là où il y a un commerce de bois illégal, à augmenter les chances de le détecter et de le confisquer.

Les bénéfices pour les gouvernements, autres qu'une gouvernance accrue conduisant à éviter la perte de ressources due à l'exploitation forestière illégale, comprennent l'augmentation des revenus grâce à a. paiement des permis, frais d'enregistrement, etc., b. augmentation des recettes fiscales (TVA, impôt sur le revenu), c. paiement des amendes pour infractions, et d. bois confisqué. Les coûts des permis sont souvent limités, donc les bénéfices liés à ceux-ci le sont également. Le Congo est le premier pays APV qui mentionne que les recettes fiscales augmentent sous l'effet de l'action FLEGT. Il n'est pas précisé de quel niveau est l'augmentation et comment cela se compare aux 21,1M€ investis dans FLEGT jusqu'à présent dans le pays (voir Tableau 1, Annexe 3). Les amendes pour infractions peuvent être élevées. Les amendes émises début 2015 à des entreprises de l'EM Roumanie ont atteint 0,6M€. Les montants perçus par les gouvernements pour les amendes, cependant, n'alimentent pas toujours le budget des forêts. Bien que la Roumanie vienne de commencer à contrôler la conformité aux exigences de Diligence raisonnée, ils ont déjà confisqué plus de 60'000 m³, représentant une valeur de 2,2M€. Le bois confisqué est en partie vendu aux enchères publiques, en partie utilisé pour des projets sociaux (voir AM Roumanie). Dans le pays non-APV/non-EM qu'est la Colombie, des technologies modernes (utilisation d'applications, bases de données, microscopes numériques connectés à des ordinateurs portables) sont employées pour permettre aux inspecteurs des institutions responsables de l'environnement, policiers, militaires et autres de contrôler les volumes et les essences d'arbres sans avoir besoin de compétences spécialisées (p.ex. dans la reconnaissance des essences). Cette approche permet des contrôles plus efficaces et plus fréquents et impacte les volumes confisqués.

Coûts et bénéfices du PA FLEGT pour les entreprises

Les informations obtenues sur les coûts et bénéfices du Plan d'action FLEGT pour les entreprises sont fragmentées et hautement qualitatives. La Revue du RBUE 2015 a mené une enquête auprès de 20 opérateurs du secteur privé dans les EM.

Des informations ont été également recueillies au cours des missions dans les EM et les pays producteurs et de plusieurs événements internationaux.¹⁵⁹

Il a été trouvé que les investissements du secteur privé dans FLEGT différaient grandement, selon le type et la taille de l'entreprise et en fonction du pays. Certaines entreprises ont considéré le "coût pour devenir/être légal" comme faisant partie du "coût de faire des affaires". D'autres voient la fourniture de documents aux acheteurs ou l'application de la DR comme un fardeau et des coûts inutiles. Les entreprises peuvent être en mesure de répercuter ces coûts sur les acheteurs, comme certaines d'entre elles ont suggéré, mais aucune donnée n'est disponible. Les entreprises qui ne sont pas prêtes à payer ces coûts opèrent "illégalement" ou "informellement" et devront en assumer les conséquences lorsqu'elles seront détectées par les autorités.

Entreprises dans les pays producteurs

- Les entreprises des pays APV doivent généralement se conformer aux exigences du SVLB et du système de traçabilité des bois. Pour de nombreuses entreprises, l'application plus rigoureuse des cadres de travail liés à la légalité a impliqué l'adaptation de leurs modes opératoires courants, des modifications et/ou des investissements dans des logiciels et/ou des technologies, le rééchelonnement de postes et responsabilités dans l'organigramme ou même l'ajout de nouveau personnel. Le respect du SVLB peut également inclure le respect des lois qui couvrent la santé et la sécurité dans les entreprises, la sécurité sociale, les conditions de passation de marchés, de sorte que des investissements supplémentaires doivent être faits en matière de protection personnelle et d'équipements de sécurité, de salaires et indemnités connexes plus élevés conformément à la loi. Dans certains cas, cela a impliqué que les entreprises qui opéraient de façon informelle depuis de nombreuses années ont dû se faire enregistrer ou obtenir des permis environnementaux.
- Les entreprises exportatrices dans les pays producteurs ont été touchées par l'introduction du RBUE indirectement, à travers les demandes des opérateurs UE pour des informations de DR. Les entreprises ont dû investir du temps pour fournir la «documentation» demandée. Certaines, ne s'étant pas conformées rapidement, ont perdu leurs clients UE. Dans d'autres cas, surtout où les entreprises avaient déjà une certification FSC ou PEFC, aucune question n'a été posée.
- Dans de nombreux pays APV, les acteurs du secteur privé ne s'attendent pas à des augmentations élevées des rendements économiques basées sur une différence de prix pour le bois ou produits bois sous Autorisation FLEGT. La plupart s'attendent plutôt à ce que les bénéfices viennent d'un meilleur accès aux marchés pour le bois sous Autorisation FLEGT, conduisant éventuellement à des volumes d'échanges et à un chiffre d'affaires accrus. En Indonésie, par exemple, les volumes d'exportation vers l'UE augmentent déjà avec le certificat SVLK (SVLB indonésien), lequel est obligatoire pour les entreprises qui produisent, transforment et/ou exportent du bois et est délivré uniquement aux entreprises qui se conforment à la loi. Même les entreprises qui ne sont pas encore impliquées dans l'exportation prévoient de meilleures opportunités dans l'avenir, à travers un plus grand accès au marché UE, une fois que le régime d'Autorisations FLEGT aura démarré. Il y a, cependant, des préoccupations concernant

¹⁵⁹ (a) 2e Conférence 'Sustainable Tropical Timber Coalition' (STTC), Valencia, février 2015; (b) Semaine UE FLEGT, Bruxelles, mars 2015; (c) Sommet du 'Global Timber Forum' (GFT), Shanghai, juin 2015; (d) Réunion 'Illegal Logging Update', Chatham House London, juin 2015.

la mise en œuvre du RBUE ; les entreprises se demandent si elles auront vraiment un accès privilégié au marché de l'UE une fois que les Autorisations FLEGT seront émises et si, avec le recul, leurs investissements dans le respect du SVLB seront justifiés.

- Les grandes et moyennes entreprises au Ghana ont tendance à focaliser sur la certification privée (principalement FSC, dans certains cas PEFC) tant que les processus APV sont en cours sans que le régime d'Autorisations FLEGT ne démarre. La même chose arrive dans certains pays producteurs non-APV, où par exemple 290 entreprises en Bosnie ont été certifiées au cours des dernières années, afin de faciliter l'accès au marché de l'UE. Les parties prenantes de pays producteurs ont suggéré que l'introduction du RBUE avait stimulé cette certification comme un moyen pour les opérateurs UE de satisfaire les exigences de DR (la certification est considérée par de nombreuses entreprises comme la meilleure façon de démontrer la conformité avec le RBUE). La certification, bien sûr, entraîne des coûts qui ne sont pas compensés par le paiement d'un prix plus élevé ("bonus"), mais elle a l'avantage (par rapport à une autorisation FLEGT) que, une fois le marché de l'UE atteint, de pouvoir fournir un avantage concurrentiel dû à des PMPB et des préférences des consommateurs dans les EM.
- Les entreprises qui avaient une certification du secteur privé avant le SVLB et/ou le RBUE n'ont généralement pas eu à faire des ajustements majeurs. Certains APV reconnaissent ces certifications. En Indonésie, où la certification SVLK est obligatoire pour la plupart des entreprises, les entreprises certifiées FSC ont dû investir en plus dans la certification SVLK, pour un coût de 2 à 3 000€ tous les deux ans.
- En Côte-d'Ivoire et en Indonésie, le secteur privé dit avoir dû mettre des mesures de sécurité en place. Les investissements ont été élevés, mais ont abouti à moins d'accidents, une main-d'œuvre plus efficace et dans l'ensemble, une baisse des coûts.
- Des entreprises du Ghana rapportent que le nouveau système de traçabilité des bois améliore leur efficacité. En Indonésie, des entreprises apprécient également le statut 'certifié-SVLK' pour la confiance-client accrue qu'il crée. Elles reconnaissent également que des conditions de travail améliorées conduisent à du personnel et à des travailleurs plus motivés et à moins de problèmes de santé. Les artisans scieurs du Ghana (anciens scieurs à la tronçonneuse illégaux) semblent convaincus de l'importance de suivre la nouvelle voie légale. Mais bien que celle-ci leur donne de la tranquillité d'esprit, enlevant le sentiment d'être traqué par la police, elles ont encore du mal à faire face à l'augmentation des coûts.
- Même si de nombreux représentants d'entreprises rencontrés sont positifs sur les améliorations dues au SVLB et acceptent les investissements correspondants et les modifications nécessaires, ils craignent que de nombreux groupes d'acteurs (informels) ne soient pas convaincus (p.ex. au Ghana, au Libéria) ni même informés (p.ex. au Cameroun).

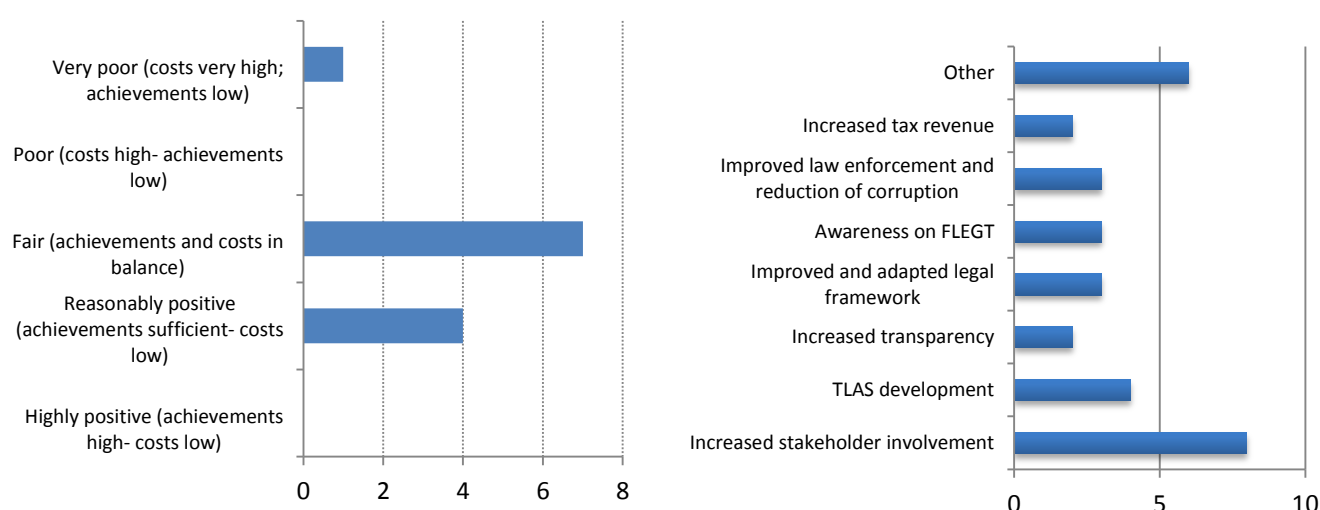
Entreprises dans les EM de l'UE :

- Des changements dans les coûts des opérateurs UE sont intervenus principalement en raison des exigences de DR du RBUE. La Revue du RBUE (2015) a révélé que les coûts de développement pour les systèmes de DR ont varié de 5 à 90 000€ par entreprise des EM (coût unitaire moyen 2€/m³) ; les coûts d'exploitation des SDR ont varié entre 10 et 50 000 € par an (coût unitaire moyen 1€/m³).
- Des chaînes d'approvisionnement en plus grand nombre et plus complexes impliquent des coûts plus élevés pour la pratique de la DR ; certaines entreprises (p.ex. aux Pays-Bas) indiquent avoir pris des mesures pour limiter le nombre de leurs fournisseurs.
- Le poids relatif des coûts de DR dépend de la taille de l'entreprise. Il y a des craintes que, en raison des coûts de DR à chaque bout de la chaîne d'approvisionnement, des opérateurs cessent de se fournir auprès de PME dans les pays (tropicaux) producteurs. Cela a été confirmé lors de

visites de pays au Ghana et au Vietnam. Dans le même temps, certaines PME dans les EM (p.ex. aux Pays-Bas) ont cessé d'importer directement et, à la place, s'approvisionnent en bois tropicaux auprès de plus grands importateurs ou bien se concentrent sur le bois tempéré.

- La disponibilité réduite de bois illégal peut stimuler de meilleurs prix tant sur les marchés nationaux qu'internationaux. En Roumanie, où des mesures ont été mises en place pour lutter contre l'exploitation forestière illégale, des représentants du secteur privé signalent que les prix des bois et produits dérivés sont en hausse. C'est aussi le cas en Colombie, où en raison des activités FLEGT le niveau de contrôle s'est amélioré.
- Dans l'ensemble les entreprises dans les EM n'ont pas encore été convaincues du bénéfice direct tiré du RBUE pour leurs affaires. Selon la Revue du RBUE (2015), seulement 31% ont reconnu des avantages globaux directs, contre 47% qui n'en reconnaissent pas.

5.8.7 Coûts et bénéfices de FLEGT dans une perspective plus large



Source Enquête EM, 2015; Examen APV 2015

Figure 21: Perception des EM du niveau d'efficacité du PA FLEGT (N = 12) (à gauche) et perception des Pays APV des principales réalisations FLEGT (N = 11) (à droite)

L'enquête EM 2015 évalue le rapport coût-efficacité global du Plan d'action comme "raisonnable". L'Enquête Publique 2015 a donné un résultat similaire. L'Enquête Pays APV 2015 a été légèrement plus positive : de nombreuses parties prenantes dans les pays producteurs voient FLEGT comme un processus relativement rentable, mais à long terme, justifiable pour de nombreuses raisons ; y compris les avantages plus généraux en matière de gouvernance (voir le Rapport Spécial sur les pays APV à l'Annexe 7, dans le Volume 2).

Les coûts et bénéfices relatifs du PA FLEGT et la comparaison avec d'autres initiatives de foresterie durable passées ou en cours ont été discutés dans divers forums (p.ex. Semaine FLEGT, Réunion Chatham House). Les observations suivantes ont été enregistrées :

- Le coût du processus APV en termes de temps est important, mais la plupart des parties prenantes ont admis que cela est une conséquence de sa complexité et de sa complétude. Au Congo, cependant, des gens ont pensé que le processus était trop long parce que trop de questions y étaient incluses, et qu'une plus grande focalisation était nécessaire.

- Bien qu'il n'y ait toujours pas de bois sous Autorisation FLEGT, la plupart des parties prenantes pensent encore que le processus a été très utile en particulier en ce qu'il conduit à des changements, en matière de coopération, de transparence et de gouvernance, qui sont là pour durer. Bien qu'il y ait un besoin clairement ressenti que le régime d'autorisations FLEGT démarre, certaines parties prenantes pensent que même si cela ne se produit jamais, les bénéfices en matière de gouvernance ont valu la peine.
- Il y a beaucoup de points de vue sur les bénéfices engendrés par FLEGT, de ceux liés au fait "de mettre la barre plus haut au niveau international" contre l'exploitation illégale et à l'amélioration de la gouvernance forestière en général, à la participation accrue de la société civile, à l'amélioration de la transparence, et à l'augmentation de l'utilisation des codes de conduite par les fédérations du commerce et des systèmes de certification des forêts par les entreprises.

Les relations coûts-bénéfices différeront considérablement d'un pays à l'autre, et ne dépendent pas seulement des investissements réalisés mais aussi de la situation de référence et du contexte local. Pour les cas de la Roumanie (un EM de l'UE) et de l'Indonésie (un pays APV), l'Equipe d'évaluation a recueilli des données plus détaillées. Les chiffres sont basés sur des données fournies par les parties prenantes, et ne sont qu'indicatives. La Roumanie a focalisé principalement sur la mise en œuvre du RBUE et de ses outils connexes, tandis que l'Indonésie a mis l'accent sur le développement et la mise en œuvre de son SVLB (SVLK). Dans le cas de la Roumanie, présenté à l'Annexe 3, les coûts de FLEGT sont estimés à 63,9M€/an, tandis que les bénéfices sont estimés 236,4M€/an. Cette comparaison suggère que les bénéfices sont plus élevés que les coûts par un facteur de 3 à 4, impliquant que les investissements collectifs par les acteurs du secteur peuvent être rentables. Le cas de l'Indonésie est présenté ci-dessous.

Le cas de l'Indonésie

La Délégation de l'UE estime que le processus FLEGT en Indonésie est efficient pour l'UE, parce que le Gouvernement de l'Indonésie (Gdl) y a également fait des investissements énormes. Dans les premiers jours de FLEGT (2003-2008) la CE a financé un projet pour 12M€, dont seulement 9M€ ont réellement été dépensés. Un financement CE supplémentaire a inclus le soutien de EFI (A.T., temps du personnel, missions), la participation de la CE (temps du personnel, missions), deux projets par le biais de la Facilité FAO-FLEGT pour l'Indonésie et certains projets financés par la CE pour la société civile incluant l'Indonésie (p.ex. un projet WWF visant le renforcement des capacités de la SC). Jusqu'à présent, l'investissement FLEGT total en Indonésie à travers ces programmes de la CE est estimé à environ 20€M (Enquête EM/CE 2015).

En outre, le RU a fourni environ 60M€ pour trois phases d'un Programme Forestier Multi-acteurs : 25M€ (MFP-1; 2001-2006), 10M€ (MFP-2; 2008-2014) et 10M€ (MFP-3; 2014-2017). Sur ce montant, 50M€ ont été dépensés au cours de la période visée par cette Evaluation (2003-2014). Cependant, les données fournies dans la réponse du RU à l'Enquête EM montent à seulement 18,8M€.

Des estimations approximatives du Ministère de l'Environnement et des Forêts fournies au cours de la mission de terrain indiquent que les contributions du Gdl représentent un apport annuel d'environ 20 milliards de Roupies,¹⁶⁰ soient 1,5M€¹⁶¹, ce qui donnerait un investissement total, depuis 2002, d'environ 20M€. Comme pour le RU, les données renvoyées par l'Indonésie dans l'Enquête Pays APV ont totalisé seulement 0,8M€, ce qui semble faible compte tenu des investissements réalisés pour la certification SVLK des PME, entre autres.

Les coûts directs de la certification SVLK (obligatoire pour la plupart des entreprises) sont d'environ 30 à 40MRps par entreprise¹⁶² ; une entreprise doit être revérifiée tous les 1-2 ans (à des coûts similaires)¹⁶³. Un système de certification de

¹⁶⁰ En 2015, un investissement total de 30 milliards de Roupies est prévu par le Gdl.

¹⁶¹ Les données de l'Enquête pour les pays APV devraient permettre une estimation plus précise des coûts.

¹⁶² Equivalent à approximativement 2 à 3,000€ par société.

groupe a été mis en place pour gérer les coûts pour les PME (au moins 5 PME constituant un groupe). Jusqu'à présent, environ 1'000 grandes entreprises ont été certifiées et 2'350 PME (le Gdl subventionne la certification des PME), avec un **coût total estimé de 5M€**. Si 10'000 autres PME devaient être certifiées en utilisant le système de certification de groupe, cela nécessiterait encore **5M€ supplémentaires tous les 1-2 ans**. Les coûts indirects de la certification SVLK pour ces entreprises sont estimés à au moins 10M€ en plus.

Le coût pour la certification des concessions est estimé à 300MRps/concession de 100'000 ha. Sur la base de la distribution de la taille des concessions, environ **15M€ ont été investis dans la certification des forêts naturelles et 10M€ supplémentaires pourraient être nécessaires tous les 2 ans pour la certification des plantations** forestières. Les *coûts directs de certification* mentionnés ci-dessus ne concernent que les coûts d'audit. Les *coûts de certification indirects* (c.à.d. les coûts de préparation de l'entreprise afin d'atteindre le niveau requis pour la certification) sont généralement estimés être au moins aussi élevés que les coûts directs. Il aurait donc fallu un **supplément (une fois) de 25M€ pour les frais de certification indirects**.

Une autre question, en ce qui concerne le financement, est le système de Suivi Indépendant. L'Equipe d'évaluation estime à titre provisoire que **quelques millions d'euros** pourraient être nécessaires sur une base annuelle pour permettre un **Suivi Indépendant efficace**, en plus du financement nécessaire pour mettre en place le système.

L'Unité de lutte contre la Corruption (KPK) du Gdl travaille d'une manière très efficace; malgré un personnel limité consacré à la filière bois, elle fonctionne grâce à un réseau de plus de 200 ONG locales, le nombre d'informateurs sur le terrain augmentant de façon exponentielle. En 2014, la KPK s'est focalisée sur le secteur minier; des sommes considérables ont été récupérées sous forme d'arriérés de paiements de taxes et d'amendes infligées aux entreprises, en vertu de quoi le revenu national a augmenté de 3,4Md\$, équivalent à environ **2'650M€**. En 2015, l'accent de la KPK a été mis sur le secteur du bois et les espoirs de restauration des recettes nationales sont élevés. Malgré la pertinence de la KPK, il ne semble pas y avoir de coopération formelle entre elle et ceux qui représentent la CE dans l'exécution du PA FLEGT.

La valeur des exportations de produits bois indonésiens a été de 10Md\$ en 2013. Sur la base de la reconnaissance du SVLK et des Autorisations FLEGT le Gdl prévoit d'augmenter ce montant de 3Md\$ (ce qui équivaut à environ **2'500M€**). Une autre augmentation considérable du revenu national pourrait être atteinte grâce à des opérations de la KPK, à condition que ses pouvoirs ne soient pas affaiblis.

En l'absence de données plus précises, en comparant les apports prévus à ce jour et les apports récurrents nécessaires (pour la certification, la gestion du système et le suivi indépendant) avec l'ampleur potentielle des résultats, l'investissement dans FLEGT peut être trouvé plutôt efficient.

5.8.8 FLEGT comparé à d'autres approches

Les perceptions suivantes ont été partagées par des parties prenantes dans FLEGT :

- Selon la FAO, la plupart des fonds consacrés à la foresterie mondiale (d'origines diverses) vont dans REDD+, FLEGT venant en deuxième position. Les dépenses REDD+ à la FAO dépassent également celles de FLEGT, suivies par le reste des sujets liés à la foresterie (dont beaucoup sont réputés plutôt sous-financés et négligés de nos jours, en partie du fait de l'attention portée à REDD et à FLEGT). La principale contribution à FLEGT vient de l'UE, avec toutefois un fort accent mis sur l'amélioration de la gouvernance forestière. REDD+ et FLEGT nécessitent de meilleures conditions de gouvernance pour atteindre leurs objectifs. Comparées aux initiatives REDD+, les réalisations de FLEGT semblent être plus significatives à ce jour.
- Le Programme UE-FAO FLEGT a une portée plus large et met un accent particulier sur la gouvernance forestière. Le programme est flexible et apte à soutenir les gouvernements et la société civile pour développer des solutions concrètes aux problèmes spécifiques liés à FLEGT. La nouvelle phase (III) va aussi prêter attention aux PME et est donc considérée particulièrement pertinente. Ce mécanisme de financement est estimé utile pour permettre des actions FLEGT concrètes sur des questions spécifiques pour un coût limité.

¹⁶³ Grande entreprise: surveillance annuelle, validité du certificat 3 ans ; plus petites entreprises: validité du certificat plus longue (6-10 ans) et tous les 2 ans surveillance.

- Il y a un engagement de la CE à soutenir à long terme les processus FLEGT/APV, tant qu'il y a un engagement du pays partenaire, ce qui est considéré bénéfique pour la soutenabilité du processus. En comparaison : les projets forestiers "normaux" durent 3-5 ans, avec une possibilité d'extension, mais doivent être "renégociés". La négociation et la mise en œuvre d'accords commerciaux "normaux" prennent facilement 10 ans aussi, mais elles sont généralement moins inclusives et transparentes.
- Il est difficile de comparer un investissement FLEGT d'environ 936M€ sur 12 ans dans 28 EM, 15 pays APV et 31 pays non-APV/non-EM avec d'autres investissements comme : (a) le Programme d'investissement Forestier de la Banque Mondiale, ayant dépensé 420M€ pour huit pays pilotes en quatre ans sur des projets REDD+ ; (b) le Partenariat pour le Carbone Forestier ayant aussi dépensé 600M€ depuis 2008 pour le développement d'un système REDD+ dans 37 pays (sub-) tropicaux (Fonds de Préparation) et aidé un plus petit nombre de ces pays avec des réductions d'émissions basées sur la performance (Fonds Carbone) ; (c) le Fonds vert pour le climat comptant 10M€ en promesses de dons. Même si les montants peuvent être du même ordre, le problème est que les objectifs et les résultats peuvent difficilement être comparés. Pourtant, ces programmes peuvent différer par rapport à p.ex. les stratégies de cofinancement ; le PIF par exemple a un budget de 785M\$ pour 22 pays dont 208M\$ ont été attribués à douze (12) pays à projets en cours pour lesquels un montant de cofinancement de 742M\$ est attendu. Ce qui fait une différence avec l'approche FLEGT où le cofinancement semble avoir été moindre (Annexe 3).

En RDC, Danzer rapporte (Semaine FLEGT, 2015) des dépenses de 1-2M€/an dans la certification de grandes concessions, pour une production de 70'000m³ de bois (soit 14,3 à 28,6 €/m³) dont 10'000m³ sont destinés au marché de l'UE. L'importation totale de bois tropical de l'UE s'élève à 3,5Mm³ en 2013¹⁶⁴. Sur la base de leur expérience, ce volume pourrait être certifié FSC (GFD) pour un coût de 50 à 100M€/an. En comparaison, les coûts de FLEGT (conformité légale) ont été estimés à 936M€, sans autorisation FLEGT jusqu'à présent. Cette comparaison est basée sur les coûts de certification pour des entreprises de grande échelle et ne prend pas en considération la durabilité des effets de gouvernance plus larges obtenus, considérés par beaucoup comme les principales réalisations du FLEGT. Les coûts réels seraient plus élevés car ils comprendraient beaucoup plus de clients qu'une seule entreprise. Si les coûts annuels moyens sont pris comme référence (75M€/an x 12 ans = 900M€) et si un facteur 2 est appliqué pour couvrir des coûts supplémentaires dus au nombre plus élevé d'entreprises, le coût total de la certification GFD serait estimé à 1,8M€, soit à peu près deux fois plus que le coût de FLEGT.

- Un taux de retour sur investissement de 25% est atteint dans la certification des grandes concessions en RDC, grâce à une main d'œuvre en meilleure santé et meilleure (SP, RDC).

5.9 Soutenabilité de l'action FLEGT

QE9 : Quelles sont les chances pour que les mécanismes, systèmes et impacts positifs de FLEGT puissent être maintenus, et sur quelle période de temps ? Dans quelle mesure les problèmes visés par les interventions FLEGT continuent-ils à nécessiter une action au niveau de l'UE, et quelles pourraient être les conséquences d'un arrêt des interventions de l'UE ? Quels facteurs et conditions favorisent la durabilité des résultats FLEGT ? Quels sont les liens, retombées ou synergies de l'action FLEGT avec/sur les processus multilatéraux plus généraux, tels que le FNUF, les initiatives internationales telles que le Lacey Act américain ou les processus REDD+ ?

¹⁶⁴ OIBT, 2015. "Rapport de référence de l'Initiative de Surveillance Indépendante du Marché"

5.9.1 Soutenabilité du Plan d'action FLEGT

Le Plan d'action FLEGT n'a pas de calendrier, pas de délais et aucune date de fin ; il affirme une ambition et est le point de départ d'un ensemble de processus qui ne sont pas exactement définis dans le temps. Il est intéressant de noter qu'en 2003 le Plan d'action FLEGT a été accueilli comme *«une première étape pour aborder le problème urgent de l'exploitation illégale des forêts et le commerce associé d'une manière concertée et coordonnée avec les pays consommateurs et producteurs, le secteur privé et les autres parties prenantes»* et était subordonné à des objectifs supérieurs de «bonne gouvernance», «gestion forestière durable» et «développement durable».

Après près de douze années de mise en œuvre du Plan d'action, le sentiment d'urgence qui prévalait à l'époque a fait place à plus de réalisme ; il n'y aura pas de «solution miracle». Il y avait en effet des attentes, à l'époque, de ce que des solutions efficaces, basées sur la technologie étaient à portée de main et conduiraient à des améliorations opportunes des cadres juridiques et opérationnels. En réalité, il a fallu dix ans pour seulement mettre bon nombre de processus FLEGT sur la bonne voie. Pour certains instruments, en particulier les APV et le RBUE, la mise en œuvre ne fait que commencer. Les premières attentes ont été inspirées en grande partie par l'expérience des mandats de surveillance exécutés par des opérateurs privés (sociétés d'inspection telles que SGS) pour le compte de gouvernements¹⁶⁵ ; cependant, la transposition des concepts dans des institutions publiques mal préparées s'est avérée représenter un énorme défi.

Pour une évaluation de la durabilité, il est utile de se rappeler que (a) ce n'est qu'en 2005 que la CE a été autorisée à commencer à négocier des APV, (b) le premier APV (avec le Ghana) a été signé en novembre 2009, (c) le RBUE a été adopté en 2010, et (d) la mise en œuvre du RBUE a commencé en 2013. On réalise maintenant que cette échelle de temps est relativement courte, en comparaison à d'autres processus politiques. Les progrès apparemment lents de FLEGT peuvent également être expliqués, en partie, par le fait que le Plan d'action a été conçu comme un processus politique impliquant des accords commerciaux bilatéraux. Ceux-ci prennent inévitablement du temps pour être conclus. Une étude du processus de négociation de nouvelles lois forestières¹⁶⁶ a montré qu'en moyenne près d'une décennie s'est écoulée entre les moments où les négociations ont commencé et où les lois ont finalement été approuvées. De même il est fréquent pour des négociations commerciales, même «courantes», de mettre cinq à dix ans à être conclues et au moins autant pour atteindre leur plein effet.

Les programmes FLEGT, cependant, pourraient bien être moins simples que de «simples» accords commerciaux ; certains des processus impliqués (dans p.ex. la gouvernance, les questions techniques et sociales) se sont révélés être beaucoup plus complexes et exigeants que prévu, nécessitant une forte volonté politique (qui manque dans certains cas) ainsi que le développement de capacités, la facilitation et le développement institutionnel. Certains pays ont exprimé ouvertement leur perception de s'être engagés dans un accord commercial, mais d'avoir dû par la suite faire face à bon nombre de problèmes de gouvernance ainsi que techniques. À cet égard, certains pays - en particulier en Afrique - se sont précipités dans ces accords sans avoir résolu quelques-uns des problèmes les plus fondamentaux qui sous-tendent l'exploitation forestière et le commerce illicites. Il n'y a pas toujours une pleine conscience de la nécessité d'améliorer les cadres de gouvernance dans une certaine mesure avant de les faire appliquer (un défi qu'une approche par étapes pour la mise en œuvre des APV pourrait aider à atténuer).

¹⁶⁵ Découlant initialement de programmes douaniers de vérification appliqués au bois (contrats de contrôle des exportations au Cameroun (ayant commencé en 1994), PNG (en 1994), Congo (en 1995) et en République centrafricaine (en 1996)) – qui impliquent le suivi des grumes marquées avec un code à barres et de projets pilotes (Indonésie, 2003) et de mandats plus larges de surveillance du secteur forestier (Équateur (2003) qui serait plus tard suivi d'autres mandats au Libéria (2008) et en RDC (2010)).

¹⁶⁶ En Bolivie, au Costa Rica, au Cameroun, et en Indonésie (comm. pers.)

Dans le même temps, des obligations de long terme ont été générées dans le cadre des réglementations FLEGT et RBUE et des APV, comme la participation à des comités conjoints de mise en œuvre des APV - quelque chose qui peut ne pas avoir été explicitement prévu au moment de la conception du Plan d'action -, qui rendent la question de la durabilité de FLEGT / des APV d'autant plus pertinente. Les résultats de cette Evaluation suggèrent que la mise en œuvre du Plan d'action devrait en effet être considérée comme un processus à long terme auquel doit être donné plus de temps, afin de consolider les résultats initiaux prometteurs tout en améliorant son efficacité et sa performance globales et, à terme sa viabilité.

Les processus de réforme, le développement des institutions et la somme des capacités personnelles nécessaires au bon fonctionnement des APV - y compris pour la délivrance des Autorisations FLEGT - sont des processus de long terme. Pour cette raison, l'Evaluation souligne la nécessité de stratégies alternatives qui permettraient la réalisation de résultats plus tangibles sur une durée plus courte. Ces stratégies peuvent inclure la simplification initiale par le phasage, la délégation ou la sous-traitance de services publics avec le transfert à long terme de la capacité, et d'autres modèles alternatifs comme celui de combiner le contrôle gouvernemental et la certification privée. Dans le cas contraire, la soutenabilité des processus APV (c.à.d. des efforts correspondants, avant que des résultats tangibles soient même obtenus) semble être compromise.

La soutenabilité interne (UE) du processus est également essentielle. De la part de l'UE, un tel engagement est exprimé dans le Programme général d'action pour l'environnement de l'Union 2020 (GUEAP) «Vivre bien, dans les limites de notre planète»¹⁶⁷. En ce qui concerne FLEGT, L'Objectif prioritaire 9 stipule que «l'efficacité de l'Union à relever les défis environnementaux et climatiques internationaux doit être accrue». Le GUEAP engage également l'UE et les EM à un appui à long terme pour la mise en œuvre des APV et du RBUE.

Enfin, d'autres facteurs tels qu'un secteur forestier plus fort et une plus grande compétitivité du bois en tant que matière première, par l'augmentation de la part de marché des produits à base de bois face aux autres matériaux, l'attractivité du secteur pour les investisseurs, la bonne image du bois dans le public, et, finalement, la valeur des terres forestières par rapport aux utilisations concurrentes des terres, améliorera également la durabilité du processus FLEGT. Une promotion institutionnelle accrue et plus claire du bois comme combustible renouvelable et durable et du bois en tant que matériau concurrentiel (sur les plans économique, technique, social et environnemental) est nécessaire (par exemple l'utilisation du bois comme matériau de construction écologique et respectueux du climat), dans une concurrence loyale avec d'autres matériaux (qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes de légalité et dont l'image n'a pas souffert du type de publicité négative due au bois illégal qui a entouré certaines actions FLEGT/APV).

5.9.2 Résultats durables et non durables

FLEGT semble avoir déjà donné lieu à plusieurs transformations, dans les pays producteurs et les pays consommateurs de bois, ainsi que dans le monde, dont certaines sont susceptibles d'être durables (peu susceptibles d'être inversées), même en l'absence de poursuite de l'action FLEGT par l'UE, bien que cela nécessite une application ou activation continue pour maintenir l'élan. L'élément Trade (Echanges commerciaux) de FLEGT lie également les progrès réalisés aux mécanismes et procédures du commerce, ce qui rend les progrès moins dépendants des vicissitudes de la volonté politique. Les améliorations dans la gouvernance forestière - comme dans certains pays en rendant les processus d'allocation des concessions et permis forestiers plus transparents - ne peuvent jamais être considérées comme des acquis, mais elles forment une tendance générale positive sur le long terme, à mesure que les niveaux de transparence et de responsabilité augmentent. «Les choses qui

¹⁶⁷ <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

fonctionnent» deviennent plus facilement de bonnes habitudes. De nombreux exemples de recul¹⁶⁸ ont de fait prouvé être réversibles.

Les éléments de développement de FLEGT ont - avec d'autres facteurs -, dans de nombreux cas commencé à avoir des effets sur les personnes, les organisations et les sociétés dans les pays en développement et émergents, ce qui est un résultat clair des processus multi-acteurs dans les pays APV, en particulier, générant un désir de comportement plus éthique et créant des élans vertueux qui sont susceptibles d'être soutenus avec ou sans aide extérieure (UE). Les alliés naturels de la réforme comprennent les communautés forestières, les médias, les chefs spirituels et les ONG environnementales et de développement, ainsi que les bureaucrates réformistes. À cet égard, il est considéré comme essentiel pour l'UE de maintenir et de renforcer son soutien aux réformateurs nationaux, par le financement, le renforcement des capacités et d'autres soutiens.

Sur la scène internationale, l'UE a envoyé des signaux clairs qu'elle prend les questions de légalité et de gouvernance des forêts au sérieux. Ces signaux ont été suffisants pour amener de nombreux pays à la table de négociation et à s'engager dans des négociations sans précédent. FLEGT a ainsi donné une impulsion importante aux processus internationaux - atteignant une «masse critique» d'adeptes grâce à une action sur plusieurs fronts – visant à placer haut l'exploitation illégale des forêts (auparavant un thème tabou) dans les programmes politiques de diverses instances, y compris le FNUF (instruments juridiquement non contraignants pour l'inclusion de la gouvernance des forêts et du commerce) et l'OIBT. Le dernier Accord international sur les bois tropicaux (ITTA) de 2006, entré en vigueur en décembre 2011, accepte explicitement la promotion du commerce des bois tropicaux issus de forêts gérées durablement et exploitées légalement. L'UE finance le Programme ENPI FLEG en Russie et dans 6 autres pays (voir AM Russie). Dans le même temps, les liens avec d'autres initiatives internationales telles que le Lacey Act des USA ou le mécanisme REDD+ (ONU, BM) ont été développés avec succès.

L'action entreprise au niveau multilatéral, telle que la Réunion Asie-Europe 2012 (ASEM), a aussi contribué à inclure l'exploitation illégale comme un sujet-clé à l'ordre du jour. Également important est le fait que FLEGT ait été intégré dans le programme de nombreux dialogues bilatéraux de haut niveau, y compris avec des pays producteurs et consommateurs de premier ordre tels que la Russie, le Japon et la Chine. Ces pays ont tous commencé à prendre des mesures en faveur de FLEGT, et un engagement soutenu de l'UE sera nécessaire pour arriver à des effets plus substantiels, tangibles et durables de l'action. Reconnaissant que les APV, en tant qu'«instruments *ad hoc* (qui s'adaptent aux circonstances)» ont des coûts de transaction élevés, les objectifs FLEGT sont intégrés aussi dans les ALE. Les APV et les outils spécifiques FLEGT - traçabilité, vérification de la légalité - peuvent être utilisés pour renforcer les composantes forestières d'un ALE et jouer un rôle pour montrer que le secteur forestier est bien «sous contrôle». Cependant les processus politiques ont leurs vicissitudes, et il est probable qu'il y ait de la réticence de la part de certaines des parties dans la négociation d'accords-cadres commerciaux / multilatéraux à adopter des mesures qui peuvent nuire à des intérêts commerciaux, ce qui entraîne une préférence pour des mesures volontaires.

Malgré des réalisations durables sur plusieurs fronts, certains résultats-clés attendus n'ont pas encore été atteints, en particulier dans le cadre des APV et du RBUE. De plus, beaucoup des gains obtenus ne l'ont été jusqu'ici que «sur le papier», ou représentent seulement des droits «de procédure», et doivent encore être mis en œuvre dans la pratique courante.

¹⁶⁸ P.ex. le Code forestier russe de 2007, l'abus des permis PUP au Libéria (2012), le plan d'assouplissement de la certification SVLK (système de vérification de la légalité du bois) en Indonésie sur 15 produits bois transformés y compris le meuble (octobre 2015 - www.thejakartapost.com/news/2015/10/13/relaxing-timber-rules-raises-fears-forest-governance.html).

Le premier tableau ci-dessous présente des exemples de résultats FLEGT (mécanismes, systèmes et impacts) dans les différents Volets d'action et initiatives connexes qui sont susceptibles d'être durables, et identifie les facteurs et les conditions qui favorisent leur durabilité.

Tableau 5 : Facteurs et conditions favorisant la durabilité des processus et des résultats FLEGT

Résultats durables de FLEGT et d'initiatives connexes	Facteurs et conditions favorisants
Mise en œuvre générale du Plan d'action FLEGT de l'UE en cours (incl. APV, RBUE) et leadership et influence de l'UE dans ce domaine	<p>L'engagement politique de haut niveau de l'UE a été suffisant pour amener de nombreux pays à la table et à s'engager dans des négociations (APV) sans précédent.</p> <p>Il y a un besoin urgent de «<i>success stories</i>» dans les APV, ou bien les échecs risquent de saper le leadership de l'UE. Une mise en œuvre progressive bien planifiée semble être une voie possible.</p> <p>Pour que la Chine et d'autres grands consommateurs développent un mécanisme de type RBUE, il peut être nécessaire pour l'UE de maintenir son leadership dans ce domaine et de renforcer les alliances.</p>
Les améliorations dans la gouvernance générale induites par FLEGT, conduisant à des institutions, lois, règlements et procédures plus stables et fonctionnels, y compris dans le système judiciaire	<p>Des processus de réforme efficaces, inclusifs et transparents, un consensus national</p> <p>Volonté politique</p> <p>Stabilité politique et sociale</p>
Des processus de gouvernance des forêts en place, pour l'attribution des titres et la perception des recettes, entre autres	Comme ci-dessus, sous l'effet d'action spécifique FLEGT
Résultats FLEGT dans des domaines d'action spécifiques: marchés publics, initiatives du secteur privé, Financement et Investissement, utilisation d'instruments législatifs existants de l'UE, EM ou internationaux	Mécanismes auto-suffisants
RBUE : interdiction de mettre du bois récolté illégalement sur le marché de l'Union, mise en œuvre de systèmes de Diligence raisonnée RBUE par les opérateurs ; la légalité devient davantage un réflexe pour les opérateurs	<p>Règlement (RBUE), documents-guides</p> <p>Mise en œuvre effective, équilibrée entre les EM</p>
Liens ou synergies avec les processus bi-/multilatéraux : inclusion de l'exploitation illégale comme sujet clé dans les instances internationales ; ALE (où APV, SVLB, reconnus	<p>Engagement de l'UE («FLEGT mondial») et action au niveau multilatéral (p.ex. Réunion Asie-Europe)</p> <p>Utilisation de dialogues bilatéraux de haut niveau sur l'environnement, avec Chine, Inde, Japon, et</p>

comme conditions favorables)	Corée, entre autres Programme FLEGT au cœur des ALE ; intégration des APV dans les ALE (réduction des coûts de transaction élevés de l'instrument <i>ad hoc</i>)
Liens ou synergies avec les initiatives internationales : systèmes de vérification de la légalité d'autres pays (Lacey Act aux USA, Loi d'interdiction de l'exploitation forestière illégale en Australie, Goho Wood au Japon, SVL en Chine...) ; ONU-REDD +, ...	Partage d'expériences, harmonisation des approches Plateformes communes d'informations sur le commerce Veiller à ce que les processus et les initiatives internationales renforcent FLEGT, ne l'affaiblissent pas ou ne détournent pas l'attention de celui-ci (changement climatique/REDD+, utilisation de la biomasse, conversion des terres et déforestation, droits à la terre et aux ressources) Coordination entre les communautés FLEGT et REDD et interfaçage des systèmes de données

Le deuxième tableau indique les résultats FLEGT (mécanismes, systèmes et impacts) dans les différents Volets d'action qui ne sont pas (encore) considérés comme durables – car ils seraient compromis si l'action UE FLEGT de soutien s'arrêtait - et les facteurs et conditions qui pourraient favoriser leur durabilité. Les conséquences possibles d'un arrêt du soutien serait l'absence d'Autorisations FLEGT, une perte d'élan et de gains des APV, un effondrement des systèmes SVLB, et une diminution de l'appui pour l'action FLEG/T à l'échelle mondiale, entre autres.

Résultats non-durables de FLEGT et d'initiatives connexes	Facteurs et conditions favorables
Non-fonctionnements ou dysfonctionnements du SVLB, ou de composants spécifiques du SVLB, dans certains pays APV et autres pays FLEGT	<p>Une approche pas aussi holistique de la Légalité et de la Traçabilité (qu'actuellement suivie)</p> <p>Mise en œuvre progressive des APV, avec des jalons et des délais clairs</p> <p>Développement d'outils réalistes impliquant les futurs utilisateurs</p> <p>Accès aux systèmes pour tous les utilisateurs (esp. secteur privé)</p>
Les APV, si les Autorisations FLEGT ne sont pas mises en place ou non envisagées dans un délai fixé	Créer et maintenir l'élan : incitations tangibles, volonté politique, consensus national parmi les principaux groupes d'acteurs, amélioration de la gouvernance (c.à.d. cadres institutionnel / juridique / de police / d'application de la loi, etc.)
Commerce - Mise en œuvre inadéquate et contournement du RBUE	<p>Application des lois effective, cohérente dans les EM UE</p> <p>Ressources en ligne d'information de DR RBUE</p> <p>Création de centres de réponse officiels dans les pays producteurs (sur demande d'opérateurs RBUE) sur la validité des documents gouvernementaux, avec copie de la réponse à l'AC de l'EM correspondant</p>
Commerce - Cadres multilatéraux (liens, synergies avec FNUF, AIBT, ALE) en raison de la réticence générale à adopter des mesures qui peuvent nuire à des intérêts commerciaux ; préférence pour des mesures volontaires	<p>Maintien de la dynamique pour un commerce légal et durable du bois, et maintien en tête des agendas politiques</p> <p>Traitement de la question du marché intérieur informel à travers les domaines politiques concernés</p> <p>Poursuite des accords juridiquement contraignants dans les réunions du FNUF</p> <p>Utilisation des ALE et des APC (p.ex. avec la Russie) pour une coopération accrue sur la production illégale de bois et le commerce associé</p> <p>Utilisation d'outils comme les SVLB pour renforcer les ALE dans le secteur forestier</p>

5.10 Cohérence des politiques et valeur ajoutée de l'UE

EQ10: Comment la cohérence et la complémentarité pour FLEGT ont-elles été poursuivies, dans quelle mesure les mesures FLEGT ont-elles complété, dupliqué ou contredit d'autres politiques, stratégies et programmes CE, EM et d'autres donateurs, et comment les interférences ont-elles été traitées ? Dans quelle mesure l'action de l'UE dans le cadre du Plan d'action FLEGT ajoute-t-elle de la valeur à ce qui aurait résulté des interventions des EM dans le même contexte ?

5.10.1 Cohérence des politiques

FLEGT est considéré par de nombreux intervenants comme un exemple remarquable de la cohérence des politiques de l'UE, de la collaboration et de la valeur ajoutée entre les EM participants et la Commission, ainsi que de la complémentarité entre les instruments géographiques et thématiques. Cela découle de l'intégration dans FLEGT des politiques du développement et environnementales, de ses approches intersectorielles et de l'utilisation de mécanismes commerciaux à l'appui de ces politiques et actions. Un aspect unique et innovant de la cohérence de FLEGT est l'importance de l'action «domestique». En effet, FLEGT est largement basé sur la reconnaissance de ce que les consommateurs, les entreprises, les banques et les gouvernements européens étaient, consciemment ou inconsciemment, devenus directement complices d'activités illégales. L'Europe elle-même a été remise en question et a dû changer. Par conséquent, FLEGT a trait non seulement à l'environnement, au développement et au commerce, mais se préoccupe également de questions telles que les achats, le blanchiment d'argent, les prêts pour des activités illégales, et la sensibilisation du public en Europe, des questions qui ne peuvent pas être traitées simplement par la seule coopération au développement.

L'analyse ci-dessous est structurée comme suit : premièrement, une évaluation générale de la cohérence horizontale et verticale est faite (la cohérence horizontale concerne la relation entre FLEGT et d'autres politiques et principes de l'UE ; la cohérence verticale évalue la relation entre FLEGT et des cadres internationaux contre l'exploitation illégale des forêts). Ensuite, trois questions spécifiques sont regardées plus en détail : la déforestation issue de la conversion des terres, REDD+ et la dimension commerciale. La section suivante traite ensuite de la question de la valeur ajoutée communautaire. Enfin, des conclusions et des recommandations fondées sur l'analyse précédente sont présentées.

Cohérence verticale et horizontale

En ce qui concerne la cohérence avec les autres politiques de l'UE, le PA FLEGT est considéré comme conforme aux objectifs supérieurs et aux politiques de haut niveau de l'UE, et en grande partie cohérent avec les autres politiques et principes de l'UE ainsi qu'internationaux. Les autres politiques de haut niveau de l'UE, qui sont en accord avec FLEGT et dans certains cas se soutiennent mutuellement avec FLEGT, comprennent :

1. Le développement durable dans les pays tiers, de sorte que FLEGT a fait usage du 10^e (maintenant 11^e) Fonds européen de développement (FED) qui comprend des dispositions de développement durable¹⁶⁹. FLEGT est également en ligne avec l'engagement de l'UE vis-à-vis des objectifs des Nations Unies de développement durable (ODD)¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Pour le 10^e FED: Art. 1 du règlement (CE) n° 617/2007; pour le 11^e FED: Considérant 15.

¹⁷⁰ Parmi les 17 ODD, approuvés le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale de l'ONU, figure l'Objectif 15 : *Gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, stopper et inverser la dégradation des terres, stopper la perte de biodiversité* (Site Web: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-objectifs/). L'UE est un Etat observateur à l'ONU. Elle ne dispose pas elle-même de droits de vote, mais elle est représentée aux côtés de ses 28 membres, dont deux sont membres permanents du Conseil de sécurité (France, Royaume Uni) et ont un droit de veto.

2. La protection de l'environnement, y compris la lutte contre le changement climatique. A cet égard, le 7e Plan d'action pour l'environnement¹⁷¹ se réfère explicitement aux APV FLEGT et au RBUE, et à l'Initiative Entreprises Responsables de l'UE¹⁷² pour les entreprises d'exploitation forestière, et il envisage le développement d'un plan d'action de l'UE sur la déforestation et la dégradation des forêts¹⁷³. En ce qui concerne les politiques de l'UE sur le changement climatique, FLEGT est globalement cohérent avec celles-ci, surtout compte-tenu des synergies qui peuvent être obtenues avec REDD+ (voir ci-dessous). Cependant, il est parfois demandé si l'UE accorde une priorité suffisante aux forêts, compte tenu du rôle que les forêts tropicales jouent dans le traitement des problèmes pressants touchant l'environnement, en particulier le changement climatique, et dans le contexte d'une année cruciale pour l'action environnementale mondiale (The Prince Charities, 2015) ;
3. Promotion du commerce équitable et d'une économie sociale de marché, conformément à la stratégie globale Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Les faiblesses en termes de cohérence horizontale concernent une intégration plus efficace des FLEGT avec :

1. les politiques de marchés publics verts, aux niveaux européen, national et local ;
2. les Accords de libre-échange (ALE), dans la mesure où ceux-ci couvrent, ou devraient couvrir, le secteur forestier ;
3. l'action de la BEI (comme prévu dans le PA FLEGT, p.18), dans la mesure où ses ressources ne sont pas actuellement investies dans les forêts naturelles dans les pays tropicaux.

Il est également juste de dire que, même si l'évaluation de la cohérence horizontale est globalement positive, les aspects de mise en œuvre et de coordination pourraient encore être améliorés.

En termes de cohérence avec les cadres internationaux, FLEGT jouit également d'une bonne réputation, d'agir comme un modèle et un facteur d'incitation pour les politiques internationales de lutte contre l'exploitation illégale des forêts, comme cela a été constaté dans plusieurs exemples (dernière déclaration de l'ONU contre l'exploitation illégale¹⁷⁴, REDD+ (voir plus loin), et le développement d'autres réglementations nationales anti-abattage illégal comme la Loi d'interdiction de l'exploitation forestière illégale de l'Australie (2012) ou le projet de loi du Japon, dont il est dit qu'ils sont construits autour du RBUE).

Une faiblesse particulière, en termes de cohérence verticale, est que, en confiant la définition de la légalité à la législation nationale dans les pays producteurs pour le RBUE et pour les APV, l'UE peut ne pas respecter ses propres engagements internationaux. En l'absence d'un droit forestier international, la référence à la législation nationale a résulté du principe fondamental de la souveraineté nationale du pays producteur dans FLEGT. Bien qu'il s'agisse d'une valeur-clé dans l'approche FLEGT, qui contribue à l'appropriation nationale, à la durabilité et à une application plus efficace de FLEGT au niveau local, cela crée aussi des lacunes potentielles, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme, les droits du travail et, en particulier, à la protection des

¹⁷¹ Annexe à la DECISION N° 1386/2013/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 20 novembre 2013 sur un Programme d'action général de l'Union pour l'environnement 2020 'Vivre bien, dans les limites de notre planète'.

¹⁷² Se référant en réalité aux Directives de transparence comptable de la CE.

¹⁷³ Bien que ce soit sous l'angle de l'impact environnemental de la consommation alimentaire de l'UE, qui est en dehors du périmètre de FLEGT.

¹⁷⁴ Résolution 23/1 - Renforcer une réponse ciblée [...] pour lutter contre le trafic illicite des produits forestiers, y compris le bois, par la Commission sur la prévention du crime et la justice pénale établie par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

communautés autochtones. Ces lacunes contreviennent à la politique et à la législation de l'UE¹⁷⁵ et aux propres engagements du PA FLEGT¹⁷⁶.

La situation de l'intégration des droits de l'homme dans les APV est diverse du fait que *la conception expérimentaliste de FLEGT permet des approches sur-mesure et l'adaptation aux besoins locaux*. Cependant «*la conclusion d'un APV (...) pourrait poser un problème pour la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur des droits humains, si l'APV en question devait ne pas répondre adéquatement à certaines préoccupations existantes concernant les droits de l'homme*». «*... un langage explicite faisant du respect des droits de l'homme (...) un «élément essentiel» - (...) de sorte que les violations des droits humains à une certaine échelle (...) pourraient représenter une violation substantielle du traité et justifier la suspension ou d'autres mesures correctives*» - n'est pas inclus dans les APV.¹⁷⁷

La situation est pire quand, en principe, le cadre juridique national reconnaît certains droits, mais que ceux-ci ne sont pas appliqués dans la pratique. Dans ce cas, une grille de légalité APV peut se trouver en contradiction à la fois avec les engagements internationaux de l'UE et avec la législation nationale. Dans une telle situation, cependant, il serait encore possible d'utiliser FLEGT pour promouvoir le respect des droits de l'homme sans changer son approche de base¹⁷⁸. L'exclusion de la matière correspondante de la définition actuelle de la «législation applicable» dans le RBUE (Art. 2, par. h) peut augmenter le manque de cohérence avec les APV¹⁷⁹.

À cet égard, il y a des arguments en faveur d'une «approche pleinement intégrée et systématique (...) de la légalité (...) des chaînes d'approvisionnement du bois entrant dans l'UE», comme suggéré par une ONG internationale (voir AM France). En même temps, une telle exhaustivité des normes de légalité pour FLEGT parlerait en faveur de l'utilisation d'une approche par étapes de la mise en œuvre des APV, au lieu d'une norme de légalité globale qui risquerait de former un obstacle au progrès dans les processus APV (comme cela est déjà le cas avec des approches complexes des définitions de légalité - voir AM Côte d'Ivoire et Volume 2).

Déforestation liée à la conversion des terres

Comme décrit au Chapitre 5.1 (Pertinence), il y a une préoccupation grandissante du fait de la contradiction apparente entre la poursuite des objectifs environnementaux de FLEGT et d'autres politiques de l'UE, notamment en ce qui concerne le phénomène de la *déforestation*. Le problème

¹⁷⁵ «Le traité de Lisbonne (...) a créé une obligation légale pour l'ensemble des institutions et organes communautaires compétents de veiller à ce que *le commerce et le développement* soient une force positive pour les droits de l'homme. (...) Les droits humains sont pris en compte dans les politiques commerciales à travers deux types d'instruments : unilatéraux et bilatéraux. Les mesures commerciales unilatérales ... (ii) place des restrictions sur le commerce de certains biens qui ont été préjudiciables aux droits de l'homme. (...) Les récentes mesures relatives à (...) la gestion forestière internationale ont été de plus en plus silencieuses sur cette question". (FRAME, 2014, Rapport sur l'intégration des droits de l'homme dans les politiques de l'UE sur le développement et le commerce, in : Résumé).

¹⁷⁶ «Consciente de son engagement envers le développement durable (...) l'UE s'attache à mettre en avant « des solutions justes et équitables au problème de l'exploitation illégale des forêts qui n'ont pas un impact négatif sur les populations les plus pauvres (...) ». La raison derrière cet engagement est explicitement ancrée dans l'intention proclamée de l'UE de promouvoir les droits de l'homme. En effet, près d'une décennie avant que le Cadre stratégique pour les droits de l'homme qui englobe tout soit adopté, l'UE avait déjà reconnu que «dans certains pays riches en forêts, la corruption alimentée par les bénéfices provenant de l'exploitation illégale a augmenté à un point tel qu'elle compromet (...) le respect des droits humains ». (Ibid, in (a) Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT), p.50)

¹⁷⁷ Ibid, p.53 - p.64

¹⁷⁸ P.ex. en Indonésie, la décision de la Cour constitutionnelle que l'Etat n'a pas le pouvoir d'attribuer des terres qui sont soumises à des droits coutumiers pourrait générer de nouveaux progrès si elles sont appliquées avec des garanties solides à l'échelle nationale (en particulier dans les régions les plus autonomes). Jusqu'à récemment, la plupart des terres soumises à l'exploitation forestière ou au déboisement n'avaient pas fait l'objet de publication dans un journal officiel. Un certain nombre de bailleurs de fonds (y compris de l'UE, de manière implicite dans le cadre du Plan d'action FLEGT) contribuent aux efforts pour cartographier et officialiser la propriété des terres des populations autochtones à travers l'Indonésie.

¹⁷⁹ Les droits des communautés autochtones, cependant, sont de fait représentés dans la «législation applicable» par les «droits juridiques des tiers relatifs à l'utilisation et à la propriété qui sont affectés par la récolte de bois".

concerne principalement le déboisement de forêts tropicales pour la production industrielle de produits agricoles (p.ex. soja, bœuf, cuir, huile de palme, canne à sucre pour biocarburants), laquelle est en partie tirée par la consommation dans l'UE. La question de la conversion des forêts n'a pas été abordée explicitement dans la conception originale de FLEGT et compromet maintenant certains de ses progrès et change les perceptions de sa pertinence.

La conversion des forêts à l'agriculture peut être légale ou illégale. De par sa conception, FLEGT ne peut pas faire grand-chose par rapport à la déforestation issue de la conversion *illégal*. Au mieux, le SVLB dans un pays APV et le RBUE peuvent-ils empêcher le bois illégal associé d'atteindre le marché, mais cela n'empêchera pas le défrichement illégal et la conversion, du fait que les auteurs peuvent tout simplement brûler les arbres. La conversion *légale*, d'autre part, ne peut pas être si facilement prise en charge par FLEGT, parce que la loi du pays APV est la base du SVLB, et l'approbation des projets de conversion est une question souveraine¹⁸⁰. En outre, ces questions concernent plus spécifiquement l'agriculture et l'utilisation des terres, alors que dans la plupart des pays le mandat de FLEGT n'est pas perçu comme allant au-delà du secteur forestier. Une chose que FLEGT pourrait faire mieux, pour réduire la déforestation, serait d'ajouter le charbon de bois - dont la production est une cause importante de déforestation et de dégradation des forêts (par la surexploitation des petits arbres) - à la liste des produits soumis au RBUE (alors que le bois de chauffage y est inclus).

Un manque de cohérence peut également provenir de conflits d'agendas ministériels dans le pays producteur comme "agriculture contre forêt" (cf. Aide-mémoire Côte d'Ivoire). Cela appelle une cohérence et une coordination de l'action gouvernementale accrues, que l'UE peut être en mesure d'aider à promouvoir, notamment par le biais de l'action FLEGT et de celle des autres bailleurs de fonds dans des domaines politiques interdépendants (forêts, environnement et climat, agriculture, exploitation minière, économie, urbanisation, etc.). Cela pourrait nécessiter une politique nationale globale sur la gestion des terres et des ressources naturelles.

Malgré tout, FLEGT / les APV peuvent contribuer à relever les défis de la conversion des forêts de différentes façons :

1. FLEGT aide à améliorer la gouvernance en général, à travers des dialogues bilatéraux et multi-acteurs sur les problèmes du secteur forestier, en encourageant des réformes des politiques et lois du secteur forestier qui peuvent – ou sinon devraient – s'attaquer à la pratique de la conversion illégale ;
2. Dans les processus de négociation des APV, en fonction de la définition de la légalité convenue par les parties prenantes dans l'APV, le système de légalité peut ou non inclure des indicateurs et des vérificateurs qui permettent de cibler la conversion illégale des forêts. Dans le cas contraire, les définitions de légalité ne sont pas figées et peuvent toujours être revues / modifiées pour incorporer des questions supplémentaires ;
3. Les contrôles de traçabilité et de terrain, dans le cadre du SVLB, peuvent détecter le transport et la livraison de bois provenant de conversion illégale vers les marchés export et domestiques ;
4. L'action FLEGT / des APV peut renforcer les processus REDD+, qui peut être un instrument plus approprié pour relever les défis de la déforestation (voir la section suivante). Les processus FLEGT et REDD+ sont interdépendants et complémentaires et génèrent des avantages mutuels. En outre, parce qu'un SVLB actuellement ne «contrôle» les forêts que par rapport à l'activité

¹⁸⁰ Dans certains cas, cependant, l'approbation officielle des projets de conversion peut être «légalement» obtenue bien qu'en contradiction avec la loi, ou pour des projets alternatifs d'utilisation des terres qui ne se concrétiseront jamais et ne sont que des excuses pour l'obtention de droits d'exploitation. Des volumes importants de bois sont dits provenir de cette «zone grise», où l'approbation peut donner lieu à des paiements de facilitation illicites à des fonctionnaires corrompus. À cet égard, l'application des Directives CE sur la transparence comptable peut accroître la cohérence des politiques.

d'exploitation forestière, par le biais du levier commercial, un nouveau volet pour l'action FLEGT dans les pays APV pourrait être de contribuer aux objectifs de surveillance forestière et environnementale (à travers des activités pertinentes de vérification sur le terrain déployées dans le cadre du SVLB), y compris en lien avec les plans de reboisement liés à REDD+ ;

5. Enfin, des secteurs forestiers mieux gouvernés grâce à FLEGT, produisant du bois mieux valorisé et d'autres «bénéfices issus des forêts» possibles, conduisent à l'augmentation des profits, des revenus et de l'investissement public/privé. La promotion de la foresterie comme une forme plus compétitive d'utilisation des terres, avec une redistribution équitable des bénéfices aux communautés, peut aider à réduire les pressions pour la conversion des forêts.

Certaines ONG appellent à l'inclusion d'autres produits dans FLEGT, ou à un plan d'action de l'UE sur la déforestation. Il y a des indications, cependant, que le secteur agricole pourrait ne pas facilement accepter de soumettre les produits agricoles à un régime de délivrance d'autorisations (type APV) ou à un règlement adapté à partir du RBUE ; cela pourrait aussi rendre le message FLEGT confus et introduire un manque de focalisation.

REDD+

REDD+ (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement) est un instrument d'atténuation du changement climatique international découlant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). REDD est devenue officielle à la COP13 de la CCNUCC à Bali en 2007 et a acquis son "+" (lié au rôle de la conservation, de la GDF et de l'accroissement des stocks de carbone forestier) à la COP16 à Cancun en 2010. Ainsi, son développement a été concomitant de la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT. Dans certains pays, l'avènement de REDD+, qui compte avec beaucoup plus de financement, a en quelque sorte détourné l'attention des parties prenantes des gouvernements et de la société civile des processus APV FLEGT, et en retardé les progrès.

Une vue d'ensemble des pays APV et des activités REDD+ est fournie dans un tableau en **Annexe 4**. Elle montre comment l'ensemble des 15 pays sous APV ou en cours de négociation avec l'UE reçoit également certains financements REDD+ importants.

Il existe un large accord sur la convergence des intérêts et les synergies potentielles entre FLEGT et REDD+, bien que les deux politiques proviennent en fait de contextes très différents et suivent des approches différentes ; elles reposent également toutes deux sur des incitations de marché (bois/crédits de carbone). Alors que FLEGT vise à garantir que le bois est produit en conformité avec les lois d'un pays, utilisant l'accès au marché international comme incitation, REDD+ utilise les paiements basés sur la performance qui récompensent la réduction vérifiée des taux de déforestation et de dégradation des forêts (il convient de noter que l'obtention de financement REDD+ exige également de l'attention pour des aspects tels que la crédibilité, la traçabilité, les garanties sociales et de gouvernance, ainsi que la vérification indépendante, qui sont pertinentes pour FLEGT).

L'expérience des dernières années montre que les deux approches sont en effet complémentaires. Les premières tentatives pour mettre en œuvre REDD+ ont montré qu'il est pratiquement impossible de progresser sur REDD+ sans traiter les questions de droits de propriété, de conflits, et d'état de droit, en d'autres termes les questions de légalité et de gouvernance, qui sont parmi les principales réalisations (attendues) de FLEGT. En ce sens les actions FLEGT peuvent être considérées comme des prérequis pour REDD+. Dans certains cas, l'APV remplit en fait une condition préalable et ajoute de la valeur au développement de REDD+ et aux paiements connexes, au point que FLEGT est essentiellement considéré comme une «activité rendant REDD+ possible» (Guyana). D'un autre côté, REDD+ remet en lumière le fait que le bois est seulement une petite partie de l'histoire de la destruction des forêts et des conflits fonciers dans les régions forestières et que l'agriculture est

souvent un facteur de déforestation plus important que l'exploitation forestière. Pour accroître la cohérence, toute nouvelle initiative forestière devrait donc prendre à la fois le développement agricole et les questions liées au climat en considération dans une plus grande mesure que le Plan d'action FLEGT ne le fait. De nouvelles approches davantage intégrées devraient être envisagées, cependant il s'agit d'un domaine qui reste largement à explorer.

En termes de liens opérationnels, il y a lieu de relier les systèmes d'information fonctionnant respectivement dans FLEGT (le système de surveillance du secteur forestier et de traçabilité du bois dans le SVLB) et REDD+ (les systèmes nationaux de surveillance des forêts – NFMS en anglais - que les pays qui mettent en œuvre REDD+ doivent établir), en vue de soutenir la génération de crédits de carbone vérifiés, légaux et traçables¹⁸¹ dans REDD+. Ce lien créerait des synergies entre les deux initiatives, dans les pays qui adoptent à la fois un APV et un programme national REDD+. Au Guyana, une telle synergie est déjà créée, dans une certaine mesure. Les liens entre les mises en œuvre respectives du SVLB et du NFMS sont possibles dans de nombreux domaines, tels que les institutions, l'élaboration des politiques, les cadres législatifs et réglementaires, la mise en œuvre opérationnelle pour le rapportage et le contrôle (c.à.d. méthodologie, collecte de données et traitement), et la conformité. Des liens opérationnels peuvent être établis dans plusieurs composantes : inventaire national, surveillance (monitoring), vérification et rapportage. Un avantage potentiel de l'intégration du SVLB et du NFMS est que «les réductions d'émissions pourraient être tracées en remontant à leur source légitime, tout comme le bois est tracé jusqu'à son lieu de récolte pour FLEGT. Cela permettrait de valider ces réductions d'émissions et de les qualifier comme des crédits de carbone négociables, le cas échéant»¹⁸².

Sur le terrain, les activités REDD+ dans tous les pays APV créent déjà des synergies entre SVLB et NFMS, surtout compte tenu de l'importance que la plupart des grands bailleurs de fonds de REDD+ placent dans les effets systémiques de la mise en œuvre de REDD+. EFI, pour sa part, a déjà une unité intégrée FLEGT et REDD qui poursuit l'intégration des deux mécanismes au niveau des politiques pour REDD+.

Un exemple d'action REDD concrète contre la déforestation a été observé en Côte d'Ivoire, où un système de compensation sous forme de paiements pour services éco-systémiques (PSE) aux agriculteurs pour la conservation des arbres sur leurs terres est en cours de développement¹⁸³.

Dimension commerciale

Une autre dimension de cohérence concerne les leviers que la Commission utilise pour promouvoir le commerce durable. FLEGT, comme la foresterie en général, semble être dans une position relativement faible en raison de sa visibilité limitée et de l'absence d'une convention internationale contre l'exploitation illégale des forêts. Une ONG internationale note : «alors que des éléments pourraient être incorporés dans les accords commerciaux, le secteur forestier est souvent exclu des ALE». Ceci serait dû à des défis tels que l'intégration de l'important secteur informel du bois qui prévaut dans de nombreux pays producteurs, rendant l'inclusion du secteur forestier (dans un ALE) potentiellement problématique. Par exemple, l'APV n'est que marginalement considéré comme un

¹⁸¹ C.à.d. des crédits échangeables issus de réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par la déforestation et la dégradation des forêts évitées ou par des suppressions accrues d'émissions provenant des forêts (par exemple, en augmentant les stocks de carbone grâce à une gestion durable). Les protocoles de mesure sont déterminés par le pays mais les décisions de la CCNUCC et les lignes directrices du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – IPCC en anglais) fournissent la conception générale. (Source: ETFRN Nouvelles question 55, 'FLEGT Linking and REDD+ to improve forest governance', 2014)

¹⁸² Ibid

¹⁸³ L'unité de coordination nationale REDD+ et la Facilité EFI REDD responsable de ce développement travaillent également avec tous les secteurs impliqués dans la "consommation de forêts" en liaison avec la Coordination nationale FLEGT et le Ministère des Eaux et Forêts.

«élément positif» en faveur d'un accord commercial bilatéral avec l'Indonésie¹⁸⁴. Probablement pour des raisons similaires, certains pays résistent à un accord mondial sur les forêts sous l'égide du FNUF.

5.10.2 Valeur ajoutée UE

Comme l'a récemment réaffirmé la Commission dans les nouvelles Lignes directrices pour une meilleure réglementation (Mieux légiférer)¹⁸⁵, évaluer la valeur ajoutée de l'UE implique d'identifier les *changements qui sont dus à l'intervention de l'UE* (évaluation factuelle et contrefactuelle – c.à.d. avec ou sans l'intervention), par opposition à d'autres facteurs, tels que les politiques nationales ou les mécanismes de marché. Dans la pratique, il faut vérifier si l'intervention de l'UE est la seule façon d'obtenir des résultats (efficacité), si elle offre le meilleur rapport qualité-prix (efficacité), et si elle crée des synergies par rapport à d'autres interventions (cohérence). Le Plan d'action FLEGT ajoute de la valeur dans les trois dimensions suivantes, avec quelques réserves ou sous certaines conditions :

1. Dans le contexte du «T» pour «Trade» (Commerce) dans FLEGT (c.à.d. en utilisant la légalité comme condition d'accès au marché sous APV/RBUE), l'Union a beaucoup plus de levier sur le marché des bois tropicaux que tout EM pris isolément. Pourtant, le marché UE pour le bois doit rester attrayant, ou bien les flux commerciaux peuvent être détournés vers des marchés moins exigeants, une préoccupation du Plan d'action FLEGT lui-même. Pour défendre la part de marché et les prix de l'UE, des mesures en faveur d'un secteur forestier fort et d'un matériau bois compétitif doivent être encouragées plus fortement dans l'UE (p.ex., le bois comme matériau de construction écologique et respectueux du climat), en concurrence loyale avec d'autres matériaux (qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes de légalité et dont l'image n'a pas souffert du même bruit négatif autour des problèmes de légalité).
2. FLEGT fournit une plateforme pour une meilleure coordination de l'aide au développement de l'UE et des EM pour le secteur forestier dans les pays tropicaux. Cela génère des gains d'efficacité, en raison d'une action coordonnée, des synergies entre les programmes et des économies d'échelle, une gestion centralisée, une duplication réduite des efforts et la mise en commun de ressources. Pour que ces gains se concrétisent, une bonne coordination et une mise en œuvre correcte sont nécessaires à tous les niveaux et entre tous les programmes et les donateurs. Cependant, certains commentaires négatifs ont émergé dans quelques exemples tirés des enquêtes et des visites de terrain¹⁸⁶. En particulier, la valeur ajoutée de l'UE est limitée par le fait rapporté que pas tous les EM, sinon peu d'EM, participent activement à la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT (en dehors du RBUE, qui est en effet un instrument contraignant).

L'Enquête EM a constaté que peu d'EM sont actifs dans le Volet d'action VA-1 (Soutien aux pays producteurs) - sept des EM ayant répondu. Cela peut susciter des doutes sur la «puissance de frappe» du Plan d'action dans les pays producteurs. Cela est toutefois considéré comme «plutôt beaucoup», par certains, considérant le nombre limité d'EM qui financent l'APD. L'implication dans le VA-5 (Financement et investissement) est très faible, principalement due au fait de ne pas savoir comment traiter ce sujet. Le VA-7 (bois de la

¹⁸⁴ Communication personnelle, Commission européenne.

¹⁸⁵ Document de travail de la Commission, Lignes directrices pour une meilleure réglementation, 19/05/2015, SWD (2015) 111. Voir en particulier la Boîte à outils 'Mieux légiférer' annexée aux lignes directrices, et pp. 274 et suiv.

¹⁸⁶ P.ex. la duplication des études (Bosnie) ; la coordination des donateurs non maximale (Côte d'Ivoire) ; le manque de coordination entre les DG sur une question de bois de conflit (Libéria?) ; Autorité compétente en France située au sein du Ministère de l'agriculture, mais la DG Agriculture à Bruxelles est peu impliquée dans FLEGT (France) ; une plainte que certains EM travaillent « chacun dans leur coin » (enquête).

guerre) est un autre domaine qui n'a pas vu beaucoup de participation, puisque, encore une fois - comme les EM répondants l'indiquent - ils ne savent pas comment s'y prendre. Le tableau d'ensemble de la participation montre une implication plutôt dispersée et soulève la question de savoir s'il s'agit d'un plan d'action de l'UE à part entière ou plus un plan d'action de certains des EM.

3. L'UE a un poids politique et diplomatique plus lourd que n'importe quel EM seul dans le domaine du commerce international des produits forestiers et du bois. En outre, certains EM pourraient ne pas avoir été très actifs contre l'exploitation illégale des forêts, sinon à cause de FLEGT/du RBUE. De plus, l'UE peut exercer une influence politique plus forte sur d'autres pays-clés comme la Chine. Cela dépendrait également de la capacité des institutions de l'UE à être «plus que la somme de leurs composantes».



Photo : Produits bois (chonta dura) confisqués à un barrage routier des autorités environnementales, pour absence de documents justificatifs du transport (Colombie, juillet 2015)
Crédit : Ernst Paul Zambon

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans ce dernier chapitre, nous présentons les principales conclusions et recommandations, fondées sur une synthèse des conclusions et des recommandations telles qu'elles ont émergé au cours de l'évaluation et été décrites dans les chapitres précédents. Elles sont présentées par critères d'évaluation et questions d'évaluation.

Dans le but de formuler des recommandations, toutes les recommandations partielles ressortant dans les différentes sections du rapport ont été regroupées, et les dénominateurs communs identifiés. Cela a permis la formulation des principales recommandations issues de l'évaluation.

Certaines recommandations sont spécifiquement liées à une question d'évaluation ou à un volet du Plan d'action ; d'autres sont des recommandations transversales qui découlent de diverses parties de l'analyse, à travers les questions d'évaluation et les Volets d'action. C'est par exemple le cas pour la communication, ou pour la participation du secteur privé. D'autres recommandations ont encore émergé de l'analyse distincte des pays APV et autres Pays producteurs, présentée dans le Volume 2, à l'Annexe 7.

Dans la présentation des recommandations, une distinction est faite entre les recommandations de niveau politique et les recommandations de niveau opérationnel. Alors que les premières visent essentiellement les décideurs et le grand public, les secondes ciblent plus spécifiquement ceux qui sont impliqués dans la mise en œuvre de FLEGT ou dans la conception de la future action FLEGT.

6.1 Conclusions

6.1.1 Sur la pertinence du Plan d'action FLEGT de l'UE

FLEGT a répondu de manière innovante aux principales préoccupations du secteur forestier international au tournant du siècle, et donc, en 2003, le Plan d'action était hautement pertinent. Malgré la lenteur des progrès sur certains fronts, discutés dans le chapitre 5.3, il y a encore un large soutien en faveur de FLEGT dans les institutions gouvernementales des pays de l'UE et des pays APV, les OSC, et le secteur privé, et pour maintenir l'Application des lois, la Gouvernance et le Commerce comme piliers-clés.

Dans le même temps, les développements dans le contexte mondial de FLEGT plaident en faveur d'une certaine révision des stratégies originales du Plan d'action. Trois développements se distinguent, à savoir que : (a) le rôle de l'UE dans le commerce du bois a diminué, et les marchés nationaux et régionaux pour le bois et le bois de chauffage sont de plus en plus importants ; l'effet de levier commercial de l'UE a par conséquent diminué ; (b) le problème de l'exploitation forestière illégale a été dépassé par la tendance croissante à la conversion permanente de forêts pour l'agriculture ou l'exploitation minière – des développements parfois considérés comme illégaux ; et (c) les engagements de l'UE et au niveau mondial ont évolué vers la lutte contre les changements climatiques, la déforestation et la dégradation des forêts, et il est de mieux en mieux reconnu que le secteur privé a un rôle à jouer.

FLEGT peut contribuer de manière importante aux efforts mondiaux visant à réduire la déforestation (et la dégradation des forêts) à travers les plateformes de dialogue, les capacités et les systèmes construits sous FLEGT, mais ne peut résoudre seul ces défis ; une action plus large impliquant tous les secteurs ayant un impact sur l'utilisation des terres, y compris une plus grande intégration avec les efforts REDD+, serait nécessaire pour lutter efficacement contre la déforestation mondiale.

6.1.2 Sur la conception du Plan d'action FLEGT

La conception est considérée comme «à l'épreuve du présent et du futur», à condition qu'un certain nombre de changements d'orientation soient faits dans *l'opérationnalisation et la mise en œuvre* du Plan, avec une répartition plus équilibrée de l'attention et du soutien portés aux pays les plus pertinents en matière de combat contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce associé, y

compris certains pays APV et pays non-APV comme la Russie, la Chine et des pays de la périphérie orientale de l'UE. Cela signifie que, outre VA-1 - Soutien aux pays producteurs et VA-2.3 - Processus APV, une attention accrue est nécessaire pour VA-2.2 - Dialogue et collaboration internationale, et pour l'utilisation d'instruments non-APD pour soutenir ces pays (non-VPA) dans leurs efforts pour combattre l'exploitation et le commerce illégaux.

Les questions spécifiques aux APV qui méritent une plus grande attention comprennent l'inclusion des bois issus de conversions illégales et l'intégration des marchés intérieurs ainsi que des «exportations vers tous les pays» dans le champ d'application des APV.

Un élément qui a reçu peu d'attention, compte-tenu de l'importance de l'initiative, est la communication stratégique. Cela a contribué à une certaine confusion parmi les parties prenantes sur les objectifs et les stratégies du Plan d'action et sur ses instruments (notamment les Autorisations FLEGT, l'APV et son processus, et le RBUE et ses exigences) et a réduit l'impact du Plan d'action, tant à l'intérieur qu'au-delà du secteur forestier.

6.1.3 Sur l'Efficacité de l'action FLEGT

Le Plan d'action FLEGT est efficace par rapport à certains de ses objectifs directs : il a contribué à l'amélioration de la gouvernance forestière à l'échelle mondiale et probablement contribué à une réduction de la demande européenne et des importations en bois illégal. Toutefois, le degré d'efficacité atteint dans chacun des volets du Plan d'action est très variable. Un VA en particulier (Commerce du bois) est jugé moins efficace, essentiellement en raison des difficultés rencontrées dans la production de bois sous Autorisation FLEGT. Certains volets ont reçu peu d'attention (VA-5, 6 et 7) et leur efficacité est plus difficile à évaluer. Ci-après, sur la base de l'analyse fournie au Chapitre 4, des conclusions et recommandations relatives à chacun des volets du Plan d'action sont faites, visant à améliorer l'efficacité globale du Plan.

VA-1 : Soutien aux pays producteurs

Les initiatives développées pour soutenir les pays producteurs ont, dans l'ensemble, produit de bons résultats, particulièrement en termes de transparence accrue. La recherche de solutions équitables et justes et le renforcement des capacités contribuent aussi efficacement à l'amélioration de la gouvernance. Les résultats sont nettement moins convaincants dans les domaines de la révision des politiques, qui manque souvent de mise en œuvre, et de la vérification de la légalité.

L'espace procuré sous les APV FLEGT pour les processus et plateformes de participation multi-acteurs, est particulièrement un succès, et ceci a contribué à la reconnaissance générale - par tous les groupes de parties prenantes - que l'exploitation illégale est un véritable problème. Une faiblesse est l'implication limitée du secteur privé, en particulier dans les pays producteurs ; ceci est en partie dû à la difficulté d'avoir à faire à un secteur qui n'a pas un intérêt unique et est de manière générale faiblement organisé. Dans certains cas, les efforts pour toucher ce secteur ont été mineurs dans la mesure où il était attendu que le SP s'engagerait de lui-même dans le processus.

Dans la plupart des pays APV, au moins les plus grandes entreprises étaient-elles très favorables et ont parfois poussé les gouvernements à s'engager dans le processus APV. Cependant, la perception d'un manque de prise en compte de leurs propres systèmes de traçabilité pour l'élaboration des systèmes nationaux de suivi du bois et les reports répétés dans les dates d'échéance pour la livraison des Autorisations FLEGT ont diminué leur intérêt. Dans le même temps, les petites entreprises industrielles ont souvent été laissées en dehors des processus APV ; au Congo, par exemple, les petites entreprises industrielles nationales ont commencé à être ciblées par le Programme UE-FAO FLEGT en 2014 seulement. La mise en œuvre réussie des APV nécessitera un soutien plus ciblé pour les acteurs les plus faibles impliqués dans la gestion des ressources en bois (petits exploitants, PME, opérateurs indépendants du secteur «informel») et pour le développement de systèmes de vérification appropriés (y compris STB, vérification de conformité et audit indépendant). Le rôle de la

Facilitation mise en place dans les pays producteurs a été jugé crucial et une telle aide devrait être fournie de manière plus constante dans les pays APV.

L'amélioration de la gouvernance des forêts étant considérée comme un objectif spécifique FLEGT, et étant le domaine qui a reçu le plus d'attention et de financement, un compte-rendu plus détaillé de ce qui a été réalisé est donné au Chapitre 5.5 (Réalisation des objectifs FLEGT), basé sur l'analyse des résultats des visites de pays.

VA-2 : Commerce du bois

Globalement, sur la période de mise en œuvre évaluée, les initiatives développées en lien avec le commerce du bois n'ont pas été très efficaces, à l'exception de l'élaboration et de l'introduction du Règlement bois de l'UE et - dans une certaine mesure - du développement de dialogues bilatéraux.

Des activités de coopération internationale et des dialogues bilatéraux, en particulier, contribuent efficacement à des résultats importants, tels que le soutien en faveur de législations de type RBUE dans d'autres grands pays consommateurs de bois. Pourtant, une meilleure collaboration et des partenariats effectifs de l'UE avec les principaux pays consommateurs de bois de, y compris la Chine, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde, sont nécessaires pour réduire plus efficacement le commerce de bois illégal au niveau mondial. Il faut garder à l'esprit que certains de ces pays sont des acteurs influents dans leur région et dans le monde entier, avec des importations directes de grande ampleur en provenance de pays APV comme la Malaisie et l'Indonésie. Au cours de la dernière décennie, les activités relevant d'un contexte multilatéral ont reçu peu d'attention, en raison d'un manque de soutien politique global pour des accords multilatéraux sur le bois et le commerce légaux. Cependant, il semble qu'une masse critique se constitue progressivement, qui peut permettre d'avancer dans cette direction.

Des systèmes de délivrance d'Autorisations FLEGT ont été développés dans le cadre des APV, mais jusqu'à présent n'ont encore donné lieu à aucun flux de bois provenant d'un pays APV sous Autorisation FLEGT. Ceci n'est pas surprenant - parce que les problèmes de gouvernance forestière dans les pays APV sont complexes et profondément enracinés. En outre, la plupart des APV n'ont été signés que récemment. Par ailleurs, à la demande des pays partenaires APV de l'UE, la portée des APV tend à inclure la fourniture de la plupart des produits à base de bois qui sont fournis en quantité importante à la fois pour l'exportation et pour l'utilisation finale dans le pays partenaire.

En raison du niveau requis de crédibilité de tout système d'autorisation FLEGT dès le début (utiliser un système imparfait déclencherait beaucoup de critiques), la délivrance d'Autorisations FLEGT (qui est nécessaire uniquement pour les exportations vers l'UE) ne peut pas commencer avant que le SVLB du pays APV soit suffisant dans sa conception et sa mise en œuvre. Obtenir le soutien et l'engagement de grands groupes de parties prenantes et développer les capacités nécessaires ont représenté un défi majeur, nécessitant un temps et un financement substantiels. En outre, le développement, le test et le déploiement de Systèmes de Traçabilité des Bois ont causé des retards. Même l'Indonésie et le Ghana, pays les plus proches de commencer à délivrer des autorisations, ont été touchés par de tels difficultés et retards. Des parties prenantes dans plusieurs pays suggèrent qu'une approche progressive de la délivrance des autorisations pourrait aider à augmenter l'élan en faveur des changements nécessaires, dans la mesure où l'assurance de légalité doit être effective pour tous les produits et marchés inclus dans le cadre d'un APV donné.

Le RBUE est considéré comme la plus importante réalisation du Volet 2 du Plan d'action. Son existence *en soi*, sa conception, et le fait que la législation soit obligatoire pour tous les EM sont largement appréciés par les parties prenantes. À la fin de 2014, près de deux ans après que le RBUE soit entré en vigueur, la mise en œuvre était en cours dans la majorité des EM. Toutefois, dans quatre EM, deux des trois éléments de base n'étaient toujours pas en place, et dans trois autres pays, le RBUE n'était pas encore activement mis en œuvre. Dans d'autres EM, comme le Danemark,

l'Allemagne, les Pays-Bas et le RU, des efforts louables avaient été accomplis en vue de la mise en œuvre effective, et les premières actions de contrôle liées au RBUE avaient eu lieu.

Il y a un besoin couramment ressenti parmi les intervenants interrogés (Enquête EM, Semaine FLEGT, visites d'EM, visites de pays APV) pour des instructions supplémentaires et une mise en œuvre plus effective et harmonisée. Les défis majeurs à la mise en œuvre effective, résultant en une application inégale et des règles du jeu non équitables (Revue du RBUE, 2015) comprennent (a) des ressources humaines et financières insuffisantes allouées aux Autorités compétentes ; (b) des types et niveaux de sanctions variables à travers les EM ; (c) une compréhension et une application du Règlement qui diffèrent au sein de l'UE. Les intervenants estiment également que la portée du RBUE devrait être élargie, particulièrement pour inclure le papier imprimé et les sièges en bois, notamment dans le but d'éliminer l'avantage concurrentiel que le RBUE donne aux fournisseurs qui exportent ces produits vers l'UE.

Le soutien stratégique que le RBUE peut fournir pour le Plan d'action FLEGT a été trouvé loin d'être optimal, en particulier en ce qui concerne les pays non-APV (spécialement ceux dont les exportations vers l'UE ont au moins été partiellement obtenues à partir de matière-première bois importée de pays APV). Avec le soutien des EM concernés, certaines parmi les AC ont elles-mêmes choisi de coopérer les unes avec les autres et avec leurs homologues à l'extérieur de l'UE, en particulier aux USA. Cela les aide à minimiser la duplication et maximiser l'échange d'informations, y compris sur l'ampleur probable et l'origine des produits bois "illégaux" mis sur leurs marchés.

Un certain nombre de rapports étayés ont été présentés par la société civile dans le cadre du RBUE. Deux affaires distinctes, concernant la CITES et le Brésil, ont mis en évidence les limites de la marge de manœuvre des AC. Néanmoins, il y a de premières indications que le RBUE a un impact positif, en particulier sur les chaînes d'approvisionnement de grande échelle. Un tel instrument serait utile dans les pays APV ; en particulier ceux qui (comme l'Indonésie) importent des quantités importantes de matières premières à base de bois et / ou qui cherchent à établir une PMP.

En Amérique du Sud, il y a des discussions préliminaires sur le développement d'un mécanisme de type RBUE pour minimiser les importations de bois illégal par un groupe de pays andins ou éventuellement le Mercosur¹⁸⁷. La Revue du RBUE (2015) a conclu que le RBUE a accru la sensibilisation sur le problème de l'exploitation illégale des forêts en : (a) créant une incitation pour les pays producteurs à entreprendre le développement de SVLB, y compris au moyen des APV ; (b) encourageant, avec également le Lacey Act des USA, les pays consommateurs à élaborer une législation similaire (Australie, Suisse) ou à envisager des mesures ayant des objectifs similaires (Chine, Japon, Corée) ; (c) suscitant l'émergence de propositions législatives similaires dans d'autres secteurs (p.ex. les minerais de conflits) dans l'UE ; et (d) influençant des modifications pertinentes à la CITES.

VA-3 : Marchés publics

Dans l'ensemble, les initiatives développées en matière de marchés publics ont eu un effet positif clair sur le marché. La CE a stimulé le développement et l'adoption de Politiques de marchés publics pour le bois (PMPB) par les EM au moyen de discussions, différents documents et instructions sur les PMP écologiques. Cependant, la compétence sur la question des PMPB échoit aux EM, ce qui limite les outils disponibles à la CE pour promouvoir leur adoption, harmonisation et rapportage. Certains EM avaient établi leur PMPB avant que le Plan d'action FLEGT ait commencé et le nombre d'EM ayant une PMPB opérationnelle a sensiblement augmenté depuis ; près de 80% des EM ont maintenant des PMPB, ce qui représente un accomplissement significatif.

¹⁸⁷ Un bloc commercial sous-régional, comprenant Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela comme membres à part entière, et Chili, Pérou, Colombie et Équateur comme pays associés.

Il existe des différences majeures, cependant, entre les PMPB du point de vue de leur portée (tous les produits vs. certaines catégories de produits), de leurs exigences (légal, légal et/ou durable, durable ou Autorisation FLEGT), de leur niveau d'applicabilité au sein du gouvernement (central seulement vs. plusieurs niveaux administratifs) et de leur mise en œuvre. Les perceptions des fournisseurs tendent à être favorables, mais les exportateurs dans les pays producteurs estiment que l'absence d'une approche harmonisée est source de confusion et donc un fardeau.

Le suivi de la mise en œuvre des PMPB a commencé tardivement et a été faible ; donc il y a encore un manque d'information sur leur efficacité. Il y a des indications comme quoi des PMPB plus complètes peuvent être plus efficaces, en partie en exerçant une influence positive sur la qualité des systèmes de certification. La même chose peut s'appliquer aux PMPB ayant une portée plus large, dont il est attendu qu'elles aient un impact plus grand. Les PMPB ont eu tendance à favoriser des améliorations dans les systèmes de certification et ont contribué à stimuler le marché des produits bois certifiés, y compris ceux provenant de forêt tropicale naturelle. En prévision du RBUE, les PMPB ont sensibilisé le marché à la nécessité de chaînes de contrôle robustes, remontant - au moins - à une source légale. Outre les effets positifs directs des PMPB, il y a aussi des effets positifs indirects sur l'ensemble des marchés de consommateurs («effet d'entraînement») et sur la GDF dans les PP.

Des PMPB sont désormais également conçues ou mises en œuvre dans de nombreux pays producteurs, principalement comme un outil pour soutenir le développement du marché intérieur et, plus spécifiquement, comme incitation à promouvoir la conformité légale des PME qui sont actives sur le marché intérieur (en donnant aux entreprises conformes l'avantage concurrentiel de l'accès aux marchés publics).

Bien que le Plan d'action FLEGT stipule que la CE devra attirer l'attention des gouvernements des EM sur l'importance des PMPB, il n'est pas clair dans quelle mesure les gouvernements des EM ont de fait été influencés par elle pour développer des PMPB ou s'ils l'auraient fait de toute façon. Dans certains EM, la conception et/ou la mise en œuvre a commencé avant que le Plan d'action FLEGT ait démarré (RU, Danemark, Allemagne et Pays-Bas) alors que dans d'autres EM l'évolution des PMPB a été davantage influencée par d'autres politiques de la CE (p.ex. les PMP écologiques) que par le Plan d'action FLEGT (France, Italie). Un certain nombre d'EM ont travaillé ensemble pour harmoniser leurs PMPB respectives et optimiser leur mise en œuvre. Dans tous les cas, le Plan d'action a au moins accru l'attention et le focus sur les PMPB, et a facilité un échange de vues entre les EM ayant mis en œuvre en premier des PMPB.

Les PMPB ne font pas double emploi avec le RBUE. Celui-ci demande seulement la DR alors que les autres ont de plus en plus exigé la durabilité. Réflétant leur soutien aux APV, certains EM (notamment le RU) ont choisi de considérer, dans leurs PMPB, les produits ayant une Autorisation FLEGT comme équivalents aux produits certifiés. On ne sait pas quel impact cela aura (si cela arrive) quand des produits ayant une Autorisation FLEGT – mais issus de chaînes d'approvisionnement non certifiées – concourront dans le cadre de PMPB avec des produits de chaînes d'approvisionnement certifiées (en particulier si les premiers ont été rejetés par les principaux systèmes de certification).

L'Enquête EM, les discussions avec les groupes d'acteurs au cours de la Semaine FLEGT (2015) et les visites d'EM indiquent que (a) une plus grande harmonisation, (b) la formation et la sensibilisation, (c) la promotion des bois tropicaux en tant que matériau de construction et (d) le suivi de l'application des PMPB seraient souhaitables.

VA-4 : Initiatives du secteur privé (ISP)

Comme détaillé en 4.4, un grand nombre d'ISP différentes a évolué, à des degrés variés, en réponse au Plan d'action FLEGT, autour des thèmes de l'exploitation illégale et de la GDF. Une liste des initiatives et organisations visées par la présente section est fournie à l'Annexe 5 du présent rapport. Malgré un soutien financier ou institutionnel limité, dans l'ensemble, pour les ISP, beaucoup d'entre

elles ont d'une manière ou d'une autre bénéficié de FLEGT. Un certain nombre d'acteurs du secteur privé (SP) ont également développé et mis en œuvre de nouveaux moyens d'assurer la légalité au long de la chaîne d'approvisionnement - comme prévu par le Plan d'action, y compris les systèmes d'entreprises - sans aucune perspective de financements de l'UE ou d'EM.

Il y a un intérêt, de la part des acteurs du SP de l'UE et des pays partenaires, à réduire l'exploitation illégale des forêts. Il y a des possibilités de participation accrue du SP dans la conception et la mise en œuvre opérationnelles des outils FLEGT. Plus important encore, les producteurs de bois ont également besoin d'un environnement stable et favorable pour les affaires et d'un secteur forestier fort avec des produits compétitifs. Des stratégies sont nécessaires pour promouvoir ceux-ci. Les ISP pertinentes et éligibles devraient recevoir davantage d'aide de l'UE / des EM, en fonction de leurs mérites et besoins respectifs, en donnant la priorité aux initiatives qui ont été conçues pour démontrer un approvisionnement responsable. Les entreprises ont une culture d'autofinancement, et les ISP ne sont pas tant dépendantes d'aides financières extérieures, au moins lorsque leur financement peut être intégré dans des services commerciaux ; toutefois, un soutien financier est utile pour les initiatives d'intérêt général.

L'ISP la plus importante est la certification de la GDF, mais un certain nombre de défis limitent son utilisation aux fins de vérification de la légalité (cf. 4.4). Il y a un besoin évident d'une meilleure harmonisation et articulation entre différents standards et programmes de légalité et durabilité. D'autres ISP volontaires, telles que la Surveillance indépendante des forêts, fournissent une vérification partielle de la conformité légale. D'autres encore offrent un soutien et des conseils utiles, telles que les Politiques d'achats responsables des fédérations de commerce du bois, mais ils sont discutables en tant qu'instruments de vérification de la conformité légale, à moins qu'ils n'exigent que leurs membres soient certifiés auquel cas ils ajoutent peu de valeur à la certification en tant que tels (voir 4.4).

Comme des entretiens avec plusieurs importateurs et détaillants l'indiquent clairement (voir l'AM France), la combinaison des ISP déployées à ce jour et de la mise en œuvre de la RBUE conduit à un nombre fortement réduit de fournisseurs et à des chaînes d'approvisionnement en moindre nombre, plus courtes, et verticalement intégrées impliquant de gros opérateurs : en effet, particulièrement en l'absence de bois sous Autorisations FLEGT, FLEGT tend à favoriser la certification ou des PAR d'entreprises sophistiquées, lesquelles ne sont pas facilement accessibles aux petits opérateurs ; de plus, le RBUE exige une transparence totale des chaînes d'approvisionnement et l'atténuation de tous les risques associés. Les grandes entreprises peuvent s'adapter¹⁸⁸, mais de nombreuses PME et micro-entreprises peuvent trouver le RBUE difficile et/ou coûteux (bien que pas impossible) à appliquer et peuvent être réticents à divulguer des informations commerciales sur leurs sources d'approvisionnement (Aide Mémoire France) ; ils peuvent essayer de contourner le système, ce qui limiterait l'impact de FLEGT (RBUE). Il est nécessaire d'accorder plus d'attention aux défis auxquels sont confrontés les plus petits producteurs, notamment en termes de renforcement des capacités, en particulier pour identifier et contrôler leurs chaînes d'approvisionnement et/ou mettre en œuvre le système et les dispositions nécessaires dans leurs opérations, tels que ceux fournis dans le cadre du TTAP.

VA5 : Mesures de sauvegarde financement et investissement

Le volet « Financement et investissement » a reçu relativement moins d'attention par les EM que d'autres VA¹⁸⁹ ; seul le RU a été actif dans ce domaine. Une exception notable a été l'incorporation

¹⁸⁸ Fait intéressant, ceci était vu par le Plan d'action comme susceptible de « ' s'avérer particulièrement efficace dans les cas où le commerce est dominé par quelques rares fournisseurs et importateurs de l'Union européenne. » (p.18).

¹⁸⁹ Au niveau de l'UE, l'adoption des Directives Transparence doit être mentionné.

par la BEI des principes et exigences de FLEGT dans son processus de DR. Cette attention limitée a signifié que les réalisations FLEGT dans ce domaine ont également été limitées. Bien que de nombreuses institutions financières, y compris des Institutions Financières de Développement, des Agences de Crédit à l'Export (ACE), et des Institutions Financières Privées, ont amélioré leurs politiques dans le secteur forestier au cours de la dernière décennie, le Plan d'action FLEGT est, au mieux, l'un des moteurs de ce processus, et avec un impact limité. Dans le même temps, à la fois les ACE et la BEI sont des acteurs très mineurs dans les forêts tropicales (et chaque fois plus mineurs face au risque réputationnel) ; quant aux institutions privées, d'autres entités, en particulier chinoises, sont de plus en plus importantes en comparaison à celles de l'Europe.

Le secteur forestier est un petit marché pour les grandes institutions financières; par conséquent, l'attention est limitée. Certaines banques internationales ont mis en place des politiques en faveur des forêts, qui ont l'air bien sur le papier mais des allégations de violation sont régulièrement rapportées par les ONG. Cela semble être la seule contrainte effective autre que «l'autorégulation» des banques. Le genre de levier que l'UE et les EM ont sur les institutions qui financent les investissements dans le secteur forestier et les industries en aval dans les pays tiers est incertain. Jusqu'à présent, des contraintes légales pour elles n'ont pas été incluses dans le cadre de l'UE. En effet, comme discuté au Chapitre 4.6, la Lutte contre le Blanchiment d'Argent (LBA) n'a pas été efficace dans l'industrie forestière.

VA-6 : Instruments législatifs internationaux

Les activités relevant de ce VA ont été limitées, et à peine remarquées par les parties prenantes. La relation entre la CITES et FLEGT, et en particulier le RBUE, est importante et a été réciproquement bénéfique. Il existe des synergies évidentes entre la CITES et le RBUE, et en même temps, les risques de lacunes persistent, tant dans les textes juridiques que dans leur mise en œuvre. Dans l'ensemble, la CITES est bien coordonnée avec le cadre FLEGT. Les relations entre FLEGT, le RBUE et la CITES sont énoncées dans les textes juridiques et appliquées par les douanes et les autorités compétentes ; la CITES aurait bénéficié de l'effet « barre plus haute » déclenché par le RBUE, et la CITES fournit à FLEGT l'expérience de l'apprentissage par la pratique de plusieurs pays concernant les systèmes de vérification de légalité et de traçabilité. Des activités, telles que la recherche de savoir si la production et le commerce illégaux du bois pourraient être couverts par la législation nationale et de la manière d'en assurer l'application, ont également été entreprises, par un nombre limité d'EM. Dans le domaine de la législation pour la LBA et de l'exploitation illégale, peu de résultats ont été obtenus, des difficultés pratiques dans l'utilisation de la législation LBA contre l'abattage illégal ayant limité son efficacité.

Dans le même temps, d'autres initiatives internationales et de l'UE qui n'étaient pas prévues dans le Plan d'action FLEGT ont été entreprises. En particulier, le paquet Directive Comptabilité et Transparence (DCT) et la Directive européenne sur la publication d'informations non financières (DPNF) complètent le Plan d'action FLEGT, et leurs interactions sont explicitement prises en compte. En effet, l'inclusion de l'exploitation des forêts primaires au sein de la DCT est une bonne pratique de niveau mondial inspirée par FLEGT et déclenchera un retour positif de reddition de comptes pouvant finalement réduire la corruption et l'illégalité dans le secteur de l'exploitation forestière. Un point-clé est la portée géographique limitée de ces initiatives, s'appliquant uniquement aux entreprises de l'UE lesquelles peuvent ne pas être les acteurs les plus importants de l'industrie, en particulier dans le paysage asiatique. D'autres acteurs internationaux, tels que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et Interpol, sont actifs dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts, et de cette façon complètent les efforts FLEGT, notamment par le renforcement des capacités dans les pays tiers, et en abordant directement les crimes contre les forêts dans un régime supranational.

VA-7 : Bois de la guerre

Relativement peu de travail a été fait à travers FLEGT sur le thème du bois de la guerre. Il n'y a pas de leadership clair pour de l'action, un monitoring, ou du suivi sur ce VA spécifique, ou pour poursuivre la coordination entre les DG concernées de la CE.

Les auteurs de la Revue de progrès 2010 ont suggéré que la notion de bois de la guerre devrait être oubliée, mais que la relation entre le bois et les conflits ne devraient pas l'être. Cela peut aider à expliquer pourquoi peu de travail a été fait depuis. D'un autre côté, les EM semblent avoir une connaissance, un focus et un intérêt limités pour la question, et il n'y a encore pas de compréhension harmonisée sur le concept de bois de la guerre ou d'intention exprimée de changer cela.

Cependant, à partir du travail effectué dans le cadre du Plan d'action FLEGT - tel que le lien entre APV et résolution du conflit dans le cas de la Birmanie/Myanmar - et les nouvelles situations qui se présentent - comme le conflit apparu récemment en République centrafricaine (RCA) - il est clair que le bois de la guerre reste une question pertinente à traiter opportunément, de manière proactive et dès qu'il y a une situation de conflit. Afin d'éviter des dommages importants aux ressources forestières, l'existence de protocoles et de sensibilisation sur la façon d'agir dans de tels cas semble rester pertinente. Sur la base des expériences sur la question, des leçons pouvaient être tirées et partagées entre les EM et d'autres parties prenantes afin d'aboutir à des "orientations générales" pour une approche internationale sur la façon de traiter la question dans les situations de conflits et post-conflits, et peut-être d'éviter les conflits en premier lieu, par des actions qui aident à clarifier les droits forestiers des différents groupes de parties prenantes.

6.1.4 Sur la mise en œuvre et la gestion de FLEGT

La gestion et la mise en œuvre de l'action FLEGT, impliquant de nombreux acteurs à travers différents secteurs, pays et groupes de parties prenantes, présentent un véritable défi. Des structures ont été mises en place pour coordonner et gérer les différents éléments du Plan d'action, mais la gestion générale n'a pas été clairement organisée. Aucune stratégie explicite d'intervention ou pour la mise en œuvre n'a été élaborée afin de guider la planification des activités, ni des indicateurs pour un suivi des progrès orienté vers les résultats au niveau du Plan d'action. Les systèmes de planification et de suivi pour les APV et l'action de soutien s'y rapportant ont commencé à devenir opérationnels, mais il n'est pas encore certain qu'ils alimentent en retour les processus stratégiques FLEGT. Pendant ce temps, les ressources politiques et humaines pour la gestion de l'action FLEGT et des APV en particulier ont été sur-sollicitées par la complexité imprévue des processus APV et par les obligations de long-terme en résultant ; une continuation de l'action FLEGT/APV nécessitera des ressources à un niveau adéquat.

Les différents volets du Plan d'action n'ont pas été mis en œuvre d'une manière équilibrée et les synergies créées entre les VA pourraient être plus fortes. L'implication des acteurs du SP n'a pas été très effective, en particulier dans les PP, et il y a eu une reconnaissance limitée de ce que le SP a fait pour contribuer aux objectifs FLEGT ; ce qui a mis à mal la motivation et réduit l'efficacité globale. En outre, dans le domaine du commerce du bois, les bénéfices attendus du RBUE pour les APV - et vice versa - ne se sont pas encore concrétisés. Un élément qui a reçu peu d'attention, compte-tenu de l'importance de l'initiative, est la communication FLEGT externe, essentiellement par manque d'une stratégie claire (voir Chapitre 5.2). Cela a contribué à une certaine confusion parmi les parties prenantes sur les objectifs et les stratégies, et à des liens limités entre FLEGT et d'autres secteurs et initiatives. La mise en place récente d'une équipe de communication consacrée, hébergée par EFI, aide à remédier à cette situation.

6.1.5 Sur la réalisation des objectifs directs de FLEGT

Bien que la part de l'UE dans le commerce mondial des bois ait diminué (en particulier avec les pays partenaires FLEGT) des relations de long-terme ont été conservées et l'influence de l'UE à travers le commerce a donné une impulsion positive aux APV d'un certain nombre de pays. Des évaluations détaillées indiquent que le volume EBR des importations de produits à base de bois illégaux de l'UE a diminué entre 2003 et 2013. Bien qu'une partie de la baisse soit attribuable à une réduction de l'illégalité, cette baisse est due en grande partie à d'autres facteurs. On ne sait pas quel rôle le Plan d'action FLEGT (en particulier le RBUE, les APV et les PMP) a joué dans cette baisse.

Pour cette Evaluation, une estimation plus large de la production de bois rond industriel illégal et du commerce associé que celle réalisée par Chatham House a été menée. Elle conclut au fait que, pour le moment, à l'exception de l'Indonésie, les pays APV ne représentent pas une part importante a) des importations de produits à base de bois illégal de l'UE et b) de la production de bois rond industriel illégal et du commerce associé au niveau mondial. La Chine et la Russie sont actuellement les principaux fournisseurs de l'UE et du monde en produits à base de bois illégal. L'Evaluation tend à confirmer que - par une marge importante et croissante - la Chine a depuis de nombreuses années été l'un des principaux importateurs de produits bois illégaux [Toyne P, 2002]. Cela implique que le Plan d'action FLEGT devrait focaliser davantage sur les importations et les exportations de la Chine, et non se limiter aux APV, s'il doit atteindre l'objectif global de réduction de l'illégalité de la production de bois et du commerce lié. De même, la CE devrait chercher à accroître le succès de sa collaboration avec d'autres pays en Asie, notamment l'Inde, le Japon et la République de Corée (qui représentent une grande partie des exportations de certains pays APV de produits bois illégaux).

La gouvernance des forêts s'est améliorée dans une certaine mesure dans tous les pays APV. Des processus vertueux ont démarré dans tous les PP visés par l'action FLEGT, mais la réalisation des principaux objectifs est lente en raison de problèmes de gouvernance persistants, un manque d'incitations et de volonté politique et/ou des difficultés dans l'implémentation pratique des APV (cf. QE3). *Si l'amélioration de la gouvernance des forêts doit rester l'un des principaux objectifs*, l'UE devrait chercher à coopérer avec les pays qui ont fait preuve de volonté politique pour améliorer leur gouvernance forestière et minimiser leur consommation intérieure de bois illégal. Dans le même temps, les liens entre l'action FLEGT et d'autres initiatives visant à améliorer la gouvernance et à traiter les défis plus larges d'aménagement du territoire devraient être renforcés.

6.1.6 Sur les résultats émergents de FLEGT

Le Plan d'action FLEGT a eu des répercussions qui vont bien au-delà de l'objectif initial de réduire l'exploitation illégale des forêts, et il y a une perception globale positive du processus FLEGT et de ses résultats émergents. Ceux-ci portent sur des évolutions qui n'auraient probablement pas eu lieu, ou pas dans la mesure observée, sans la mise en œuvre du Plan d'action : la possibilité pour les groupes de la société civile de mettre sur la table des questions qui ne pouvaient pas être abordés avant, y compris les discussions actuelles sur le bois de conversion ; l'opportunité pour le SP d'influencer les politiques forestières du gouvernement ; une meilleure communication entre les ministères et les autres niveaux de gouvernement dans les pays où le partage d'information n'est pas une pratique courante. Dans certains cas, la pratique du dialogue multipartite a permis aux communautés de mieux gérer les situations de conflit.

Dans le même temps, cependant, FLEGT semble avoir contribué à une réduction des importations de bois tropicaux, car il expose et souligne l'illégalité, plutôt que la pratique légale vertueuse. Cela a nui à la compétitivité du secteur dans son ensemble. Il y a un besoin ressenti de marketing et publicité positifs, de la part de l'UE, pour le bois légal et durable, en rapport avec les accords APV.

Un autre résultat émergent concerne une certaine augmentation de la confusion, parmi opérateurs et producteurs, sur les exigences de DR entre les pays acheteurs. Il y a besoin d'une plus grande harmonisation. Dans le même temps, alors que l'impact de FLEGT sur la certification de la GDF est

globalement peu clair, il y a une convergence croissante entre les programmes privés de certification de la GDF et le RBUE et les exigences de DR, qui peut être encore renforcée afin d'améliorer l'efficacité globale de FLEGT.

En outre, FLEGT a entraîné des processus importants dans les pays non-partenaires APV, à une plus grande échelle que prévu et de manières différentes de ceux des pays APV, et produisant des résultats différents. Cela met en évidence une réelle demande pour un éventail plus large d'options pour le soutien FLEGT, afin de répondre aux besoins et capacités spécifiques des pays.

6.1.7 Sur la réalisation des objectifs supérieurs de FLEGT

À ce jour, la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT a beaucoup mis l'accent sur la légalité du bois d'exportation en tant que première priorité, et a investi la plupart des efforts dans le développement de SVLB appropriés, des Autorisations FLEGT, et de réformes de la gouvernance. L'accent a moins été mis sur la poursuite des objectifs plus élevés de GDF, la lutte contre la pauvreté et le développement durable.

Même si la GDF est considérée comme l'objectif du Plan d'action FLEGT par toutes les parties prenantes, il n'y a pas de consensus entre les EM, sur le fait de la considérer comme un outil pour aider à atteindre les objectifs du Plan d'action (en termes d'amélioration de la gouvernance des forêts) ou comme un but plus direct en soi. Si la conformité légale peut ouvrir la voie à la GDF (et à la certification) au niveau des opérations d'exploitation forestière, il y a des doutes sur le fait de savoir si ce mécanisme peut être étendu au niveau national, où la légalité est un concept beaucoup plus complexe et diffus. Jusqu'à présent, l'accent mis sur la légalité ne semble pas avoir donné les meilleurs résultats en termes d'amélioration de l'accès au marché de l'UE ou de la réponse aux préoccupations des parties prenantes.

Au cours des dernières années, les défis liés au secteur informel du bois lié aux marchés intérieurs, et aux PME et petits exploitants impliqués dans ces marchés, ont également gagné en importance et attention ; plusieurs études (CIFOR, 2011, 2012, 2013) mettent en valeur (a) l'énorme quantité de bois exploité, pour la plupart illégalement, pour un usage domestique, dépassant de loin la quantité des exportations de bois dans la plupart des pays APV, (b) l'absence de cadres juridiques appropriés pour un secteur dans lequel opèrent des centaines de milliers d'acteurs locaux, et (c) l'impact négatif que les APV pourraient avoir sur les moyens de subsistance de ces personnes si le marché intérieur n'étaient pas abordé de manière aussi approfondie que le marché d'exportation.

Les défis liés au marché intérieur et aux activités d'exploitation et de commerce informelles sont à la croisée des chemins entre la réduction de la pauvreté et la GDF - deux des objectifs supérieurs de FLEGT ; les droits humains et sociaux, le partage des bénéfices, le régime foncier et l'amélioration des moyens de subsistance sont des éléments importants de la GDF, ayant un impact direct sur la pauvreté ; ils devraient donc bénéficier d'une attention accrue.

6.1.8 Sur le rapport coût-efficacité de FLEGT

Il y a un manque général d'information sur les dépenses réalisées au titre de FLEGT; des efforts importants ont dû être faits pour recueillir les données indicatives fournies à l'Annexe 3 et l'Évaluation a dû se concentrer sur une analyse qualitative des coûts et des bénéfices.

Les investissements dans le Plan d'action FLEGT provenant de budgets de la CE, d'EM et de contributions des pays partenaires pour la période 2003-2014 sont estimés à environ 882M€. Les investissements du SP et le soutien supplémentaire de la société civile portent le total à 936M€. De loin les plus grosses dépenses (81%) ont été sur VA-1, «Soutien aux pays producteurs» ; dans ce VA, 46 pays ont reçu une aide directe, dont 15 sont soit en train de négocier (9) ou ont signé (6) un APV. La plus grande partie - *les investissements directs* réalisés par la CE / les EM - en moyenne ont été 2,3 fois plus grands pour les pays ayant signé un APV que pour les pays en cours de négociation ; de

même, les investissements directs pour ces derniers ont été 3,2 fois plus élevés que ceux pour les pays non-APV / non-EM.

En général, là où il y a plus d'investissements dans FLEGT par la CE et les EM, il y a aussi plus de soutien "*d'autres sources*", y compris le gouvernement national, la société civile et les entreprises des secteurs public et privé. Pourtant, le soutien FLEGT a été très inégal selon les pays ; se lancer dans un APV ne garantit pas le soutien direct de la CE ou des donateurs, ce qui peut suggérer un manque de coordination stratégique. D'un autre côté, cela reflète le fait qu'un APV est un accord commercial sans financement s'y rattachant, et que le soutien de UE/EM dans la pratique dépend des besoins et des ressources des pays partenaires. Le reste des dépenses a été sur VA-4 « Initiatives du secteur privé » (1,5%), VA-2 « Commerce » (0,8%), VA-7 « Bois de la guerre » (0,7%), VA-5 « Financement & investissement » (0,3%), et VA-3 « Politiques des marchés publics » (0,2%). Le reste a été consacré à "VA multiples" (7%), "non-ciblés" (7,4%) et "groupes de réflexion" (1,2%). Le financement direct à VA-6 (autres instruments législatifs) a été négligeable. Beaucoup d'action liée à VA-2 et VA-4 a cependant été probablement inclus dans VA-1. Il y a une nécessité d'améliorer les critères de catégorisation.

Des contributions significatives, en termes de ressources financières et humaines, ont été fournies au cours des 12 dernières années ; avec toutefois différents niveaux de dépense par an et différents niveaux d'adhésion et de soutien financier par les EM, par volet d'action et par pays partenaire. Beaucoup a été réalisé, notamment en termes d'amélioration de la gouvernance des forêts, ce qui fournit une base pour la lutte contre l'exploitation et le commerce illégaux. Toutefois, les Autorisations FLEGT ne sont pas encore disponibles, à la frustration de nombreux acteurs qui ont investi dans le processus. Pour que l'effet de levier du commerce commence à agir (permettant des gains financiers et l'amélioration du rapport coût-efficacité des investissements réalisés), les Autorisations FLEGT doivent commencer à entrer sur le marché de l'UE. Ainsi, il est très urgent de mettre au point le système d'autorisations, en particulier dans les pays avant-coureurs, l'Indonésie et le Ghana. D'un autre côté, la délivrance d'autorisations là où les conditions ne sont pas remplies risquerait de déclencher de vives critiques et une perte de crédibilité. C'est ainsi que certains pays plaident pour une approche progressive de la mise en œuvre APV/SVLB.

L'Enquête EM 2015 évalue le rapport coût-efficacité global du PA FLEGT comme « juste ». L'Enquête publique (2015) a donné un résultat similaire. L'Enquête Pays APV était légèrement plus positive et de nombreuses parties prenantes dans les PP reconnaissent FLEGT comme un processus relativement efficient, mais de long-terme. Pour accroître l'efficacité pour les entreprises forestières, une plus grande implication du SP est nécessaire, en plus de la simplification des procédures de conformité APV/RBUE. Les processus FLEGT sont considérés nécessiter des ressources humaines très importantes et placer un fardeau considérable sur les pouvoirs publics, à la fois dans l'UE et dans les PP. Environ la moitié des répondants de la Revue du RBUE (2015) ne reconnaît pas d'avantages généraux pour les entreprises de l'UE attribuables au RBUE. Des estimations de rapport coût-efficacité du FLEGT réalisées dans le cas d'un pays APV (Indonésie) et d'un EM (Roumanie) suggèrent que les investissements FLEGT, collectivement, peuvent être rentables.

Enfin, même si FLEGT implique un financement important provenant de diverses sources et à des fins diverses, il n'y a pas eu assez de coordination pour assurer le suivi du financement et fournir une orientation stratégique. Cela entrave le suivi et l'évaluation, en particulier du rapport coût-efficacité, et est également susceptible d'affecter cette rentabilité.

6.1.9 Sur la durabilité de l'action FLEGT

En ce qui concerne la durabilité du processus FLEGT lui-même, le Plan d'action FLEGT de l'UE est une initiative politique relativement ouverte et qui a eu une plus longue période de gestation que prévu, avant de fournir des résultats. Cependant, des processus politiques plus simples ou plus rapides peuvent finalement avoir pris autant ou davantage de temps. Un engagement à long-terme est

nécessaire pour résoudre la question complexe de l'exploitation illégale et des facteurs sous-jacents, afin d'obtenir des résultats durables.

FLEGT produit déjà quelques changements potentiellement durables (et reproductibles dans d'autres domaines) et profonds dans les PP (p.ex. gouvernance, dynamique participative) ainsi que dans le commerce du bois (p.ex. comportement des importateurs de l'UE, dialogue et coopération entre les acteurs du marché à l'échelle mondiale). Pourtant, la plupart des gains n'ont encore été que théoriques et restent à mettre en pratique. Beaucoup reste également à faire, en particulier pour faire fonctionner les APV correctement. La mise en œuvre de SVLB entièrement fonctionnels dans les pays APV nécessitera des investissements continus pour continuer à améliorer les cadres de la gouvernance (institutions, lois, police, justice, etc.), de renforcer les capacités de tous les groupes de parties prenantes, et de construire des systèmes opérationnels. Une mise en œuvre et application plus efficaces du RBUE nécessitera également des ressources supplémentaires au sein des AC RBUE et un meilleur accès à l'information et aux services de DR dans l'Union.

Dans le même temps, les processus FLEGT ont généré des obligations à long terme. La durabilité du succès de FLEGT repose donc dans une large mesure sur l'engagement politique continu de haut niveau vis-à-vis de FLEGT dans l'UE. Cela dépendra de la capacité de l'UE à exercer une influence, en dépit de son poids commercial en déclin, et à motiver les autres à agir aussi, y compris les pays (États-Unis, Chine, Japon, Brésil, Indonésie) et institutions (Banque mondiale, FAO, OIBT, ASEAN, INTERPOL et autres) clés à cet égard, et à accroître les synergies entre FLEGT et les accords commerciaux. Les liens avec d'autres initiatives internationales pertinentes, telles que REDD+, créent de la synergie et renforcent FLEGT mais sont encore faibles. Le plus ample renforcement de partenariats multi- et bilatéraux avec les alliés FLEGT et le renforcement des connaissances liées à FLEGT ainsi que des capacités dans les différentes régions sont considérées comme tout aussi essentiels. Les forêts sont généralement affectées par divers secteurs et il est important de veiller à ce que FLEGT devienne plus visible dans les plus vastes paysages politiques et gouvernementaux.

En même temps, une capacité technique et financière limitée dans les pays APV signifie que de plus amples *travaux préparatoires* resteront dépendants de l'aide extérieure. Mais les moyens financiers et les ressources humaines nécessaires pour soutenir les niveaux actuels élevés de soutien ne sont pas nécessairement garantis à l'avenir. Les budgets des institutions et gouvernements dans l'UE sont plutôt à la baisse qu'à la hausse. Plus que jamais, l'argent doit être bien dépensé et créer de la valeur réelle et durable.

Garder l'élan dans les processus de mise en œuvre APV/SVLB est crucial. Dans un certain nombre de pays, le développement en local des systèmes a donné lieu à un sentiment fort d'appropriation du processus, bien que d'autres ministères des forêts / de l'environnement n'aient pas toujours montré le même degré d'appropriation (p.ex. l'Indonésie). Mais dans plusieurs autres pays, il y a des indications claires de lassitude vis-à-vis du processus, de démotivation et de perte d'espoir d'un résultat positif dans un délai prévisible ; plusieurs problèmes et risques compromettant l'efficacité des investissements FLEGT ont été identifiés (cf. Aide-mémoire Côte d'Ivoire) et devront être abordés de façon pragmatique, en décomposant les grands problèmes en objectifs atteignables.

La capacité limitée de mise en œuvre effective des systèmes, enfin, met également en doute la forte dépendance de FLEGT / des APV envers les institutions locales. Là où celles-ci sont faibles, cette capacité ne peut se développer qu'à l'issue d'un processus de développement à long-terme. La soutenabilité des APV, en particulier, est donc discutable et des solutions alternatives, techniquement et financièrement autonomes, doivent être envisagées. Cela appelle davantage de réalisme et de pragmatisme dans la définition et la poursuite d'objectifs réalisables. Le manque de résultat dans la fourniture de l'instrument-clé qu'est le bois sous Autorisation FLEGT, en particulier, conduit à une pression croissante pour une approche plus progressive avec des jalons et des échéances clairs.

Pendant ce temps, un secteur forestier sain et économiquement fort est nécessaire pour disposer de plus de moyens d'action.

6.1.10 Sur la cohérence des politiques

FLEGT tend à être considéré comme un «bon exemple de cohérence politique», de par sa conception, en tant que paquet législatif de l'UE, ainsi qu'avec d'autres politiques de l'UE et avec le cadre international. Il aborde la question de l'exploitation illégale des forêts dans les chaînes d'approvisionnement transnationales et, bien que beaucoup reste encore à faire, il conduit à des améliorations tangibles et durables de la gouvernance dans les pays producteurs et dans le commerce international du bois, en se concentrant sur la légalité.

Cependant, la cohérence politique de FLEGT est de plus en plus l'objet de discussions du fait du débat mondial sur la déforestation issue de la conversion des forêts. Les instruments FLEGT peuvent aider à relever les défis de la conversion illégale des forêts à travers différents leviers et outils, en particulier les APV (gouvernance, dialogues, définitions de la légalité, SVLB, liens avec les processus REDD+, surveillance des forêts) et le RBUE (diligence raisonnée sur l'origine légale), mais les subventions pour les "industries et activités qui détruisent les forêts" sapent clairement la perception publique de FLEGT par rapport à la protection des forêts. Des politiques cohérentes de l'UE à cet égard, une meilleure coordination de l'action des gouvernements et des donateurs avec les différentes politiques (notamment l'agriculture), la prise en considération de l'exploitation à impact réduit, des mesures pour réduire la pression sur les terres forestières, l'inclusion du charbon au champ d'application du RBUE, et des mesures anti-corruption liées à des projets de conversion illicites, sembleraient toutes des actions nécessaires.

Un autre risque, en termes de cohérence verticale, est que, en confiant la définition de la légalité à la législation nationale dans les pays producteurs, l'UE puisse ne pas être à la hauteur de ses propres engagements internationaux. En l'absence d'un droit international sur les forêts, la référence à la législation nationale à la fois dans le RBUE et les APV a abouti au principe fondamental de la souveraineté nationale du pays producteur dans FLEGT. Bien que cela soit une valeur-clé dans l'approche FLEGT, qui contribue à l'appropriation nationale, à la durabilité et à l'application plus efficace de FLEGT au niveau local, il crée aussi des lacunes potentielles, en particulier en ce qui concerne l'intégration des droits de l'homme et la protection des communautés autochtones dans certains APV. Cela pose la question de savoir comment concilier le principe de la souveraineté nationale et la nécessité pour l'UE d'assurer la cohérence entre FLEGT et ses autres politiques.

Les approches FLEGT et REDD+, malgré des origines et des objectifs différents, ont convergé et sont de plus en plus considérées comme complémentaires et se renforçant mutuellement. Elles ont en commun de nombreuses valeurs et de nombreux besoins (bonne gouvernance, données nécessaires, entre autres) qui justifient des liens opérationnels étroits et la création de synergies, tout en évitant les chevauchements et la concurrence antagoniste pour les financements.

6.1.11 Sur la Valeur Ajoutée de l'UE

Le Plan d'action FLEGT génère de la Valeur Ajoutée par l'UE grâce à l'effet de levier de l'UE sur le marché, à la coordination de l'aide, et à un plus grand poids politique. Alors qu'il a stimulé la collaboration entre initiatives et une harmonisation des approches nationales, il semble toutefois y avoir besoin d'une participation plus active de la part d'un certain nombre d'EM ; la majorité des EM n'a pas activement - et encore moins financièrement - soutenu le Plan d'action. Il y a aussi un besoin de plus de coordination entre les initiatives et d'améliorer la collaboration entre les EM et la CE.

6.2 Recommandations

6.2.1 Recommandations de niveau politique

Pertinence du Plan d'action FLEGT de l'UE

Message-clé 1	Le Plan d'action FLEGT reste pleinement pertinent mais doit relever de nouveaux défis, en particulier en ce qui concerne la déforestation et la conversion des forêts, et mettre davantage l'accent sur les coalitions internationales qui peuvent favoriser le changement envisagé.
----------------------	--

Recommandation 1

De poursuivre le Plan d'action FLEGT, pour qu'il fournisse pleinement les résultats escomptés et produise les effets envisagés en termes de réduction de l'exploitation illégale des forêts et du commerce lié et de gestion durable des forêts. Afin de **maintenir les résultats et impacts initiaux**, il est essentiel pour les institutions de l'UE de garder FLEGT en haut de l'agenda international et de montrer un engagement et un soutien politiques larges et à haut niveau.

Une attention particulière est nécessaire pour **traiter le problème de la conversion des forêts** et de la déforestation illégales, au sein des dialogues et systèmes multipartites FLEGT/APV existants. Cela nécessiterait l'inclusion explicite du bois provenant de conversions illégales. Un Plan d'action sur la déforestation, auquel il est fait allusion dans le 7^{ème} Programme d'action environnementale de l'UE, devrait s'attaquer plus largement aux défis de la conversion de forêts et de la déforestation qui dépassent la portée de FLEGT. En l'absence d'un tel plan d'action, il est recommandé d'explorer la manière dont FLEGT peut mieux répondre à ces défis et d'ajuster le Plan d'action en conséquence.

Compte-tenu du **déclin de l'effet de levier commercial de l'UE** (une part décroissante des exportations de produits à base de bois illégal dans la plupart des pays producteurs), l'UE devrait intensifier le dialogue international et la diplomatie avec les autres grands pays consommateurs de bois et de produits qui causent la déforestation (notamment en Asie), pour qu'ils adoptent une législation contraignante contre l'abattage illégal, et renforcer sa coopération technique avec ces pays - en particulier pour l'échange d'expériences et de données. Les coalitions et la coopération avec les pays ayant les mêmes idées doivent être renforcées, et le champ d'action doit être réévalué dans un cadre multilatéral.

Conception du Plan d'action FLEGT de l'UE

Message-clé 2	La conception d'ensemble est innovante, complète et à l'épreuve du futur, mais les objectifs et les logiques d'intervention doivent être clarifiés. Les principaux piliers et volets d'action devraient être conservés, mais le soutien FLEGT aux pays producteurs devrait être fourni plus selon la demande et de manière souple, tandis que les goulots d'étranglement qui affectent les APV devraient être traités et le secteur privé davantage impliqué.
----------------------	---

Recommandation 2

De conserver **la conception globale** du Plan d'action, y compris les principaux piliers (mesures visant le côté offre et le côté demande liées à travers le dialogue, la collaboration internationale et les instruments du commerce) et réviser les volets d'action individuellement en fonction de leur

performance. Pour la future adaptation ou la redéfinition de l'action FLEGT, trois points sont d'une importance particulière :

1. **Une approche plus souple** de l'appui aux pays producteurs ; en plus des APV, une gamme plus variée d'options pour du soutien FLEGT au développement du marché du bois d'origine légale et à l'amélioration de la gouvernance des forêts doit être proposée afin de répondre aux besoins et aux capacités spécifiques des pays.
2. Une participation accrue et plus ciblée des acteurs du **Secteur privé** ; Les Initiatives du secteur privé dans les EM et les pays producteurs, ainsi que les PME et petits exploitants qui opèrent sur les marchés intérieurs dans les pays producteurs, devraient recevoir un meilleur soutien ;
3. Une **approche par phases** de la mise en œuvre des APV.

Pour chacun des Volets d'action, des recommandations détaillées au niveau opérationnel prenant en considération ces préoccupations spécifiques sont présentées dans la Recommandation 10.

De plus grands efforts sont nécessaires pour **clarifier** les objectifs, stratégies (Théorie d'intervention), instruments et processus FLEGT et pour les communiquer de façon uniforme vers les parties prenantes dans FLEGT, en vue de renforcer une compréhension commune de FLEGT (voir Recommandation n°9). En particulier, une compréhension commune quant à savoir si FLEGT porte principalement sur la réduction globale de l'exploitation illégale et du commerce associé ou sur l'amélioration de la gouvernance des forêts est nécessaire, étant donné que les stratégies et points d'attention pour la réalisation de ces deux objectifs diffèrent de façon significative.

Réalisation des objectifs FLEGT globaux

Message-clé 3	Bien que l'objectif direct de FLEGT de réduire les importations de bois illégal dans l'UE soit atteint, un déplacement d'orientation géographique en faveur des pays non-APV est nécessaire - si l'exploitation et le commerce illégaux doivent être combattus à l'échelle mondiale. Cela nécessitera également l'utilisation croissante d'«autres» instruments.
----------------------	--

Recommandation 3

Afin d'améliorer l'efficacité du Plan d'action et de ses Volets d'action, il est nécessaire de renforcer **l'accent sur les pays non-APV** et non-tropicaux producteurs et transformateurs de bois, dont la Russie, la Chine et les pays situés à la périphérie orientale de l'UE. Les actions devraient inclure le dialogue bilatéral et multilatéral et la coopération technique internationale, ainsi que l'utilisation d'instruments non-APD - en plus d'un appui soutenu aux pays APV pertinents et motivés.

Compte-tenu du rôle de la Russie dans l'exploitation et le commerce illégaux, vers l'UE et au niveau mondial, l'UE devrait rechercher un engagement continu avec la Russie et un soutien accru à son combat contre l'exploitation illégale, en utilisant les différents instruments politiques et financiers disponibles. Les Mécanismes de coordination bilatérale sur FLEGT, comme celui avec la Chine, peuvent fournir une structure utile pour de tels dialogue et action, mais ils doivent inclure tous les acteurs concernés. En l'absence de financement APD, les **règlements relatifs au commerce** de l'UE et autres peuvent fournir une focalisation appropriée pour une gamme d'activités de soutien et pour l'obtention de résultats tangibles.

En outre, une **mise en œuvre plus uniforme et effective du RBUE** devrait augmenter la demande pour une vérification de la légalité correcte (et de même la fourniture) et limiter le risque de blanchiment de bois illégal.

Message-clé 4	Le Plan d'action FLEGT se traduit par l'amélioration de la gouvernance des forêts dans tous les pays ciblés, APV et non-APV. Cependant, des défis de gouvernance fondamentaux persistent et ralentissent les progrès. Ils ont besoin d'être résolus plus efficacement.
----------------------	--

Recommandation 4

En supposant que l'amélioration de la gouvernance forestière reste un objectif important du Plan d'action FLEGT, l'UE devrait chercher à coopérer avec les pays qui ont le plus fait preuve de volonté politique pour améliorer leur gouvernance forestière et à se concentrer sur le traitement **des défis fondamentaux d'utilisation des terres et de gouvernance**, y compris la corruption, qui empêchent tout progrès dans l'action FLEGT/APV dans plusieurs pays partenaires.

Dans les pays non-APV, l'action et les programmes FLEGT doivent également identifier explicitement et aborder **les questions plus larges de gouvernance** qui sous-tendent l'exploitation forestière illégale (éventuellement dans le cadre du Volet d'action 1 'Soutien aux pays producteurs'). Dans le même temps, de meilleurs liens avec des actions complémentaires qui répondent à des contraintes et défis de gouvernance plus larges touchant le secteur forestier doivent être établis. Cela exige un engagement accru avec des institutions non-forestières chargées de l'application de la loi, en particulier, ainsi qu'une intégration («mainstreaming») renforcée de FLEGT dans les dialogues politiques et les activités de coopération internationale, en utilisant les différents instruments de la politique étrangère de l'UE, tels que l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) ou l'Instrument Européen de Voisinage (ENI), entre autres.

Atteinte des objectifs supérieurs de FLEGT

Message-clé 5	La contribution de FLEGT à l'objectif supérieur de Gestion Durable des Forêts est incertaine et doit être rendue plus explicite. FLEGT a prouvé pouvoir contribuer de manière importante à la réduction de la pauvreté, mais cela nécessite une plus grande attention en ce qui concerne les marchés domestiques du bois et le soutien aux acteurs qui y opèrent.
----------------------	---

Recommandation 5

L'objectif supérieur de **Gestion Durable des Forêts** (GDF) devrait être poursuivi de manière plus tangible dans le Plan d'action. Les normes et outils de GDF existants devraient être de plus en plus reconnus comme étant favorables à FLEGT, dans les systèmes de délivrance des Autorisations FLEGT et dans le contexte de l'évaluation des risques pratiquée dans le cadre du RBUE.

Les efforts visant à relever les défis que **les marchés domestiques de bois** des pays producteurs représentent pour FLEGT et pour la mise en œuvre des APV devraient être intensifiés ; ils nécessitent une attention accrue pour les acteurs informels, les PME, la foresterie communautaire et les petits exploitants, les moyens de subsistance et les revenus, et les politiques nationales de marchés publics. Bien que les PME n'aient pas été négligées, elles représentent un segment du marché difficile à toucher, et les façons de travailler de manière efficace et à la bonne échelle avec un grand nombre de PME doivent encore être identifiées. Une attention particulière devrait également être portée (a) au développement et à l'application des cadres juridiques qui abordent les défis propres aux marchés domestiques et (b) au renforcement de la contribution des marchés domestiques de bois légal et durable au développement économique national.

L'inclusion dans le **champ d'application des APV** des marchés de bois domestiques et des «exportations vers tous les pays» est recommandée, afin d'assurer l'entière pertinence des APV. En dehors de contribuer à réduire la pauvreté, la prise en compte des défis des marchés domestiques

devrait également faciliter la conclusion d'accords internationaux (FNUF, ALE) et contribuer à une réduction des niveaux d'exploitation illégale des forêts.

Cohérence des politiques

Message-clé 6	FLEGT est largement cohérent avec les politiques de l'UE et internationales. Tandis que le principe de fonder les APV principalement sur la législation nationale devrait être maintenu, une attention particulière devrait être accordée aux obligations découlant également des conventions internationales.
----------------------	--

Recommandation 6

La législation nationale des pays producteurs devrait rester la référence initiale pour les discussions sur la légalité de la récolte du bois dans FLEGT (APV et RBUE), conduisant à un processus de recherche et d'amélioration de consensus. Dans ce processus, l'UE devrait aider les pays producteurs à transposer les obligations découlant des accords internationaux qu'ils ont ratifiés dans leur législation nationale. En outre, les pays partenaires devraient être encouragés à intégrer les principes ou procédures volontaires pertinents des normes internationales dans leurs définitions de la légalité - fondée sur le consensus entre toutes les parties prenantes. La cohérence entre les différents cadres (p.ex. la législation nationale et les définitions de la légalité) et les référentiels des systèmes de certification de légalité reconnus par les pays devrait être assurée.

L'UE devrait également accorder l'attention voulue **à la cohérence des instruments FLEGT** (APV et RBUE) avec les politiques, normes et accords internationaux approuvés par l'UE. La souveraineté d'un processus APV devrait être conciliée avec la nécessité pour l'UE de fixer des exigences minimales reflétant les attentes des parties prenantes de l'UE, en particulier sur les droits de l'homme et du travail et pour la reconnaissance des lois et des droits coutumiers sur la propriété foncière des communautés forestières.

Gardant à l'esprit la recommandation générale pour le phasage des processus APV (voir Recommandation 10), les comités conjoints de mise en œuvre (ou leur équivalent) devraient décider de quand et comment mieux appliquer les prescriptions découlant du droit et des conventions internationales prévues dans les APV. Pendant ce temps, l'UE devrait faire appliquer la «législation applicable» dans le RBUE de manière plus stricte en ce qui concerne les droits juridiques des tiers.

Valeur ajoutée de l'UE

Message-clé 7	La valeur ajoutée de l'UE au Plan d'action FLEGT est claire du fait de son poids commercial et de son poids politique accrus. Cependant, la mise en œuvre effective nécessite un soutien politique et financier plus large et une promotion accrue dans tous les EM, ainsi qu'une coordination renforcée.
----------------------	---

Recommandation 7

Une coordination plus active et attentive de l'action FLEGT au niveau des EM et de l'UE, ainsi que la création de valeur ajoutée par l'UE sont nécessaires pour :

1. Assurer que de plus nombreux EM soutiennent activement FLEGT, au-delà du RBUE, dans tous les volets d'action ; il y a de la place pour une meilleure répartition du travail entre les EM, par exemple sur la supervision des volets d'action FLEGT et/ou des pays ;

2. Veiller à ce que les canaux de communication disponibles soient utilisés plus efficacement pour que l'UE exerce son influence politique sur la scène internationale (voir Recommandation 1) ;
3. Accroître la cohérence et l'intégration avec les défis relatifs à la conversion des forêts et à REDD+ ;
4. Soutenir les mesures en faveur d'un secteur forêt-bois fort et compétitif.

6.2.2 Recommandations de niveau opérationnel

La mise en œuvre et la gestion de FLEGT

Message-clé 8	Le Plan d'action n'a pas été mis en œuvre d'une manière suffisamment équilibrée ; la direction stratégique et le suivi de l'action FLEGT devraient être améliorés ; la gestion et le suivi des résultats doivent aussi être renforcés et nécessiteront des ressources humaines et financières appropriées.
----------------------	--

Recommandation 8

Après une décennie d'approche expérimentale, le Plan d'action FLEGT peut et devrait maintenant être mis en œuvre de manière **plus équilibrée et orientée vers les résultats** dans les divers Volets d'action, mettant en pratique les leçons apprises. Le soutien FLEGT technique et financier devrait être mieux ciblé sur la base de critères clairs. Ces critères pourraient inclure le rôle que les pays jouent à l'égard de l'exploitation et du commerce illégaux (dans l'UE et dans le monde), l'importance des marchés domestiques, la volonté politique (comme peut être reflétée dans la durée des processus de négociation des APV) ou les besoins de soutien pour améliorer la gouvernance des forêts.

Une attention particulière devrait être accordée :

1. A une analyse approfondie des **situations de référence** (par pays) et des contraintes à résoudre ;
2. Au développement d'un système **de suivi** des résultats et impacts de l'initiative FLEGT globale, pour faciliter l'utilisation stratégique de l'information provenant du niveau opérationnel - les leçons du programme LIFE financé par l'UE peuvent être utiles à cet égard ;
3. A la mise en place d'un mécanisme de coordination et de suivi des **dépenses FLEGT** et de la mise en œuvre par les différents canaux. Ce mécanisme devrait inclure le suivi des financements, le lobbying pour le soutien des EM - le cas échéant - et la fourniture de conseils stratégiques ;
4. Au renforcement **des capacités de gestion** pour la réalisation du Plan d'action, en particulier au niveau central, visant les secteurs connexes, les forums multilatéraux et l'ensemble de la CE ;
5. A la **communication** comme outil stratégique de gestion (cf. Recommandation 9, ci-dessous).

Message-clé 9	La communication n’a pas initialement été proportionnelle à l’importance du Plan d’action FLEGT en tant qu’initiative politique novatrice et expérimentale. Davantage d’attention devrait être accordée à la communication FLEGT interne et externe à tous les niveaux.
----------------------	---

Recommandation 9

La **communication** devrait être explicitement incluse dans la conception de l’action FLEGT, comme une action stratégique et transversale pouvant aider à résoudre divers problèmes de mise en œuvre. Elle devrait viser à :

1. Favoriser une **compréhension commune** des objectifs, instruments et processus FLEGT entre les parties prenantes à tous les niveaux, y compris les plus impactées ; en particulier, veiller à ce que la compréhension et les attentes soient bien en phase au début du processus APV.
2. Renforcer le secteur forestier (légal) et **promouvoir le bois** en tant que matériau de construction économiquement, techniquement, socialement et écologiquement viable, à la fois dans l’UE et au niveau mondial. En particulier, l’UE devrait promouvoir - dans les EM et au-delà - l’utilisation de bois tropicaux légaux, en ligne avec les articles des APV qui concernent les incitations liées au marché («L’Union s’efforcera de promouvoir un accès privilégié à son marché pour les produits dérivés couverts par [les APV]»).
3. **Partager** largement **les accomplissements** et les leçons de **FLEGT**, en ce qui concerne en particulier le dialogue et la coopération avec les parties prenantes et la gouvernance des forêts, au profit d’autres secteurs confrontés à des défis similaires.

Efficacité de l’action FLEGT

Message-clé 10:	Tandis que le Plan d’action contribue à ses objectifs spécifiques, son efficacité dans les divers volets d’action varie largement. Des changements de priorités et d’approches dans, et entre les volets d’action doivent être effectués, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des APV et du RBUE et la coopération avec le secteur privé.
------------------------	---

Recommandation 10

Afin d’améliorer l’effectivité du Plan d’action FLEGT, l’action FLEGT devrait être conçue d’une manière plus souple et davantage axée sur la demande ; les goulots d’étranglement dans la mise en œuvre devraient être résolus et le secteur privé plus impliqué (voir Recommandation 2). Pour chacun des sept Volets d’action, des recommandations détaillées sont fournies, qui abordent ces préoccupations majeures. Elles s’adressent principalement à qui est impliqué dans la conception et la mise en œuvre de FLEGT.

VA-1 - Soutien aux pays producteurs

Maintenir le «Soutien aux pays producteurs», comme Volet d’action clé pour l’amélioration de la gouvernance des forêts, créant les bases pour la production et le commerce de bois légal, et favorisant la mise en œuvre des APV, en particulier la délivrance des Autorisations FLEGT.

Un soutien continu aux pays APV qui correspondent aux objectifs FLEGT et affichent une volonté politique est recommandé, avec une attention particulière pour un appui systématique par des facilitateurs basés dans le pays.

Dans les pays APV et non-APV, le soutien devrait inclure un éventail plus varié d’options en faveur du développement d’un marché du bois légal et de l’amélioration de la gouvernance forestière,

répondant aux besoins et capacités spécifiques des pays. Le soutien devrait de plus en plus cibler les pays producteurs qui expriment un intérêt sincère à améliorer certains aspects de la gouvernance forestière et/ou à minimiser l'exploitation illégale, en dehors d'un cadre APV. Cela pourrait inclure un soutien politique et technique aux initiatives visant à améliorer la diligence raisonnée et le contrôle de la chaîne d'approvisionnement, afin de renforcer la mise en œuvre du RBUE.

Un soutien plus grand aux processus multi-acteurs et en faveur d'une responsabilité et d'une transparence accrues envers les parties prenantes (en particulier la société civile) et le grand public dans le secteur forestier - en dehors des cadres APV - est recommandé. Les leçons apprises dans les pays APV, en Colombie et en Chine pourraient être d'une grande valeur pour les (autres) pays non-APV.

Dans ce Volet d'action, renforcer le soutien aux acteurs du secteur privé dans les pays producteurs ayant des liens commerciaux importants avec l'UE, pour les aider à se conformer au RBUE à travers la mise en œuvre du SVLB (pays APV), la certification (pays non-APV) ou autrement. Des recommandations plus détaillées sur le soutien au secteur privé sont faites sous VA-4.

Un effort particulier doit être fourni pour toucher les petits exploitants, les PME et les opérateurs indépendants du secteur "informel" du bois afin d'engager pleinement ceux-ci dans le processus APV – ce qui n'a pas été le cas jusqu'à maintenant. Les domaines spécifiques de soutien identifiés comprennent (1) l'élaboration de cadres juridiques adéquats pour les marchés domestiques et la formalisation des activités «informelles», (2) l'appui aux organisations professionnelles de manière à assurer une représentation meilleure et pertinente dans les processus de négociation et de mise en œuvre des APV et (3) le développement des capacités pour la gestion durable des forêts.

Pour les pays non-APV, afin d'éviter les effets indésirables de FLEGT sur les petits producteurs, le développement et la promotion de mécanismes tels que la certification de groupe, grâce auxquels les (plus petites) entreprises de production ne pouvant financer une certification individuelle pourraient encore répondre aux exigences de légalité du RBUE à un coût raisonnable, doivent être encouragés.

VA-2 - Commerce du Bois

RBUE

Au sein de l'UE, mettre l'accent sur la mise en œuvre effective et harmonisée du **RBUE** et guider davantage les opérateurs de l'UE. Améliorer le niveau de coopération et d'échange et donc la collaboration entre AC. En cas de besoin, encourager et/ou augmenter la pression sur les EM qui avancent lentement. Il est également recommandé pour l'UE d'explorer les moyens de promouvoir une approche plus harmonisée à l'échelle mondiale de la légalité dans les principaux pays importateurs.

APV

En ce qui concerne la mise en œuvre des APV, une **approche progressive par phases** est recommandée, avec des actions bien définies et les financements correspondants placés dans un calendrier réaliste, jalonné par un certain nombre d'étapes et par des incitations appropriées - avant la «récompense» ultime des Autorisations FLEGT. Une plus grande souplesse est nécessaire, pour adapter les APV aux contextes spécifiques des pays, mais tous les APV devraient finalement converger vers des exigences minimum communes afin d'assurer l'harmonisation et des règles du jeu égales entre les APV.

Une approche progressive devrait distinguer des étapes, définies par une inclusion (mise en œuvre) graduelle d'éléments de l'ensemble du champ d'application, sur la base de critères à déterminer. Le

phasage devrait permettre la hiérarchisation des besoins et une préparation stratégiquement ciblée des cadres et des acteurs.

En premier lieu, une approche par phases pourrait se concentrer sur des critères-clés "d'origine légale" (par ex. licence professionnelle, permis d'exploiter) à vérifier. À des stades ultérieurs, les principales exigences peuvent encore inclure la vérification de points de conformité spécifiques (tels que le paiement des taxes, et les obligations concernant la gestion des forêts et la récolte du bois), tandis que d'autres domaines de conformité pourraient être simplement couverts par une attestation officielle, comme les certificats annuels de conformité, délivrée par l'autorité compétente.

L'accomplissement de chacun des niveaux serait décidé par le Comité conjoint de mise en œuvre du pays APV, sur la base d'une évaluation indépendante de la conformité avec les exigences du niveau en question. Après la réalisation d'un niveau, un calendrier serait défini pour la réalisation du niveau suivant.

Dans le même temps, une meilleure harmonisation des exigences des APV et du RBUE doit être poursuivie, c.à.d. que la progression à travers les différents niveaux pourrait être liée à la pratique de la Diligence raisonnée RBUE. Il est recommandé que, dans les phases intermédiaires d'un processus de mise en œuvre progressive, l'UE reconnaisse les progrès réalisés en identifiant des récompenses associées aux différentes étapes (en cas de conformité à la base de légalité correspondante). Les Autorités compétentes (et leurs homologues dans les pays non-UE) auraient besoin d'être tenues informées du niveau de réalisation des différents pays.

Si une approche progressive par phases devait être poursuivie, une étude de faisabilité - pour étudier les implications pratiques et légales, et pour définir des critères et des exigences minimales pour chacun des niveaux, serait nécessaire. Les critères de phasage pourraient inclure:

- le contenu des obligations légales retenues dans chacune des phases ;
- les sources de bois (bois national vs. bois d'importation, forêts naturelles vs. plantations, différents régimes de gestion forestière / permis forestiers) ;
- la taille des entreprises (grandes entreprises vs. PME) ;
- les catégories de produits par code SH ;
- la région géographique de production (pays, région, province ...) ;
- Les marchés de destination (marchés UE/non-UE, régional, domestique).

Cette étude devrait également envisager l'idée d'une approche progressive de la délivrance des Autorisations FLEGT dans laquelle le régime d'autorisations est appliqué à des groupes d'opérateurs ou à des sous-secteurs. Cela permettrait à l'APV de commencer à fonctionner, et faciliterait l'accès au marché de l'UE pour les groupes d'opérateurs et/ou sous-secteurs (conformes), sans avoir à attendre les parties qui ne sont pas encore prêtes.

Les idées ci-dessus sont représentées graphiquement dans la Figure 22 suivante :

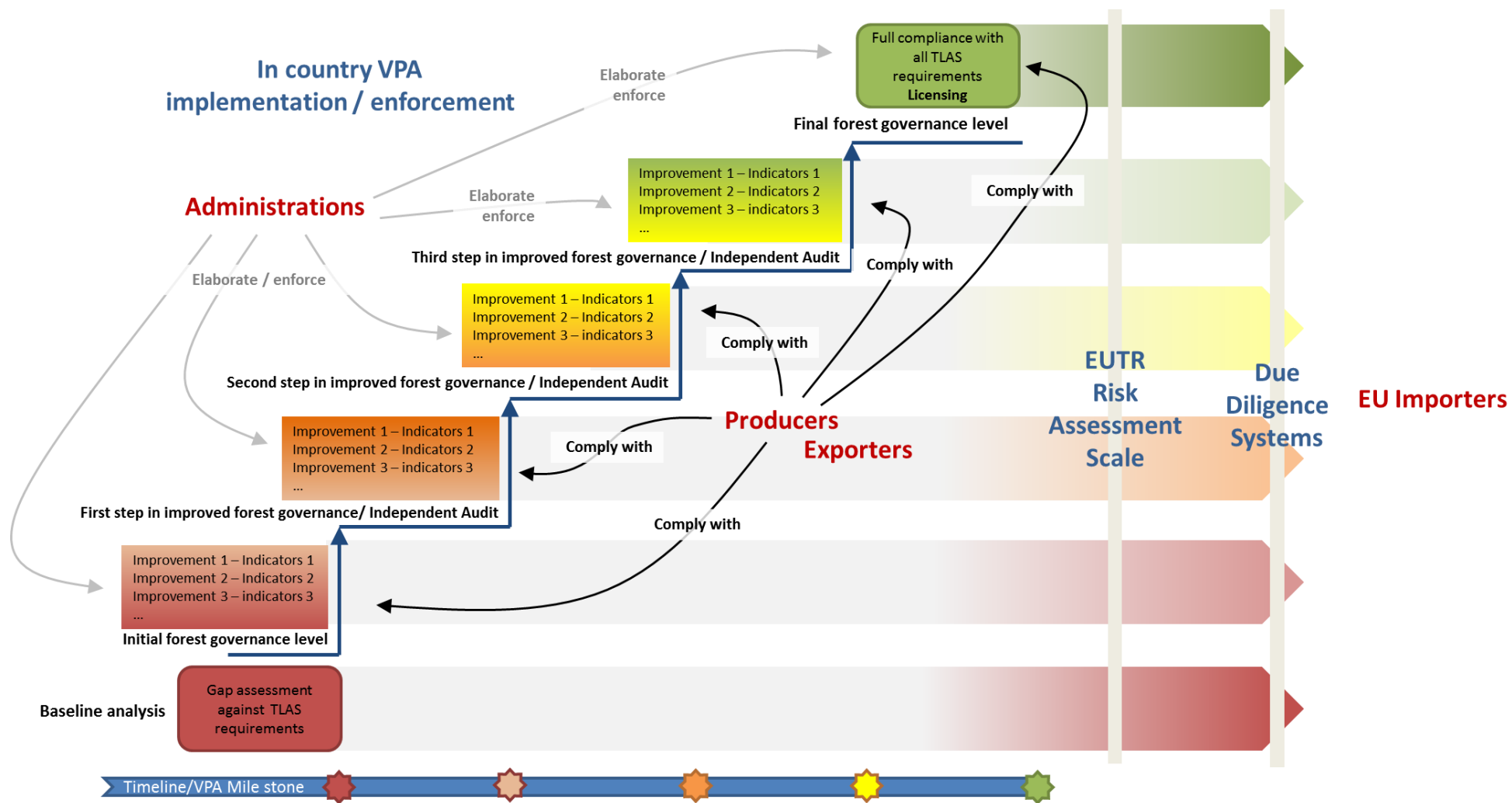


Figure 22: Illustration de l'idée d'une approche progressive des APV par phases et liens possibles avec le RBUE

VA-3 - Marchés publics

La Commission européenne devrait continuer à promouvoir les Politiques de Marchés Publics de Bois (PMPB). Les États membres (EM) devraient, si possible, élargir le champ d'application de leurs PMPB pour couvrir plus amplement le secteur public. Les EM devraient également renforcer l'adoption, la mise en œuvre effective (y compris la publication correcte des règlements d'appels d'offres et la transparence dans les procédures et les résultats) et le suivi de la mise en œuvre des PMPB, et promouvoir l'harmonisation - ou tout au moins une meilleure coordination - entre EM afin d'éviter la confusion pour les fournisseurs dans les pays producteurs et améliorer le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre des PMPB.

Promouvoir un débat d'experts sur la question de l'acceptation des produits accompagnés d'une Autorisation FLEGT dans les PMPB comme équivalents de produits certifiés, et chercher à harmoniser un accord sur cette question à travers les EM.

Promouvoir et soutenir le développement de PMPB (ou de lois sur les MP, le cas échéant) dans les pays producteurs, en utilisant l'accès au marché public comme une incitation pour stimuler les PME actives sur le marché domestique à se conformer aux exigences de légalité et/ou GDF.

Promouvoir l'utilisation du bois (tropical) en tant que matériau de construction respectueux de l'environnement.

VA-4 - Initiatives du Secteur Privé (ISP)

1. Afin d'assurer que les secteurs privés de l'UE et des pays producteurs puissent compter sur des APV opérationnels et être en mesure de se conformer au RBUE à court/moyen-terme et ceci sans trop de charges et coûts supplémentaires, il est recommandé de :

- (a) Améliorer l'analyse et la compréhension - qui font actuellement défaut - des acteurs du Secteur Privé (par le développement d'une typologie et l'analyse des besoins correspondants) visant à un meilleur ciblage de l'aide ; faire cela en coordination avec les programmes de soutien au secteur privé en cours d'élaboration par la FAO, ATIBT et EFI et si possible en s'appuyant sur des travaux antérieurs¹⁹⁰ ;
- (b) Identifier les ISP à succès et promouvoir leur utilisation, avec le soutien institutionnel et financier de l'UE et des EM. Elaborer des stratégies visant à accroître le rôle des acteurs du secteur privé dans l'UE et dans les pays APV et autres pays producteurs dans le développement de solutions viables, incluant le développement de systèmes de traçabilité du bois et de vérification de la légalité, et encourager le renforcement de capacités ciblées ;
- (c) Soutenir la promotion du bois légal et du bois durable dans le marketing des produits bois, à travers des campagnes de communication et l'étiquetage ; et la facilitation du commerce pour le bois certifié (dans la Diligence raisonnée RBUE, les accords commerciaux, et autres processus de contrôle du commerce). Outre la légalité, la qualité des produits transformés exportés devrait bénéficier d'une plus grande attention.
- (d) Donner plus d'importance au fait de veiller à ce que les entreprises puissent fonctionner dans des environnements stables et favorables (accès au financement local, amélioration de la sécurité des affaires) et utiliser le système national de traçabilité des bois pour leurs propres activités.
- (e) Encourager la création d'une ressource centralisée pour les informations de Diligence raisonnée RBUE (plate-forme électronique) sur la légalité et la durabilité des sources de bois et, dans les pays exportateurs de bois, la création de centres officiels de réponse aux demandes des acheteurs potentiels sur la validité de documents officiels.

¹⁹⁰ P.ex. Typologie des acteurs du secteur privé forestier [Défis et opportunités dans l'appui au secteur privé dans le cadre de l'APV UE-Cameroun], Groutel E., Fumey S., FAO, 2015

2. Renforcer les synergies entre la certification GDF et les instruments du Plan d'action FLEGT, comme des approches complémentaires de la gestion forestière durable, de l'amélioration de la gouvernance forestière et des marchés responsables. Cela demande une coopération accrue avec les principaux systèmes de certification et leurs promoteurs (associations professionnelles, alliances de parties prenantes, ONGE), en vue d'aborder les limites et défis actuels des mécanismes de certification légalité et GDF.

Comme une approche possible à étudier de plus près¹⁹¹, cela peut nécessiter un cadre global arrimé à une institution internationale appropriée (comme ISO, IAF, ou IFIA¹⁹²), fournissant une méta-norme et des lignes directrices contenant des exigences minimales pour les normes et procédures d'accréditation et de certification, également cohérentes avec des cadres plus larges comme les ODD¹⁹³ et les principes de la GDF¹⁹⁴. Cela pourrait permettre : (a) une articulation des mécanismes de certification de la légalité et de la GDF dans un processus rigoureux en deux étapes ; (b) l'harmonisation, l'alignement et l'étalonnage des normes et des procédures ; (c) la reconnaissance mutuelle des différents systèmes, permettant le mélange de produits certifiés en vertu de programmes différents sous un même certificat de CdC ; (d) le comblement des fossés vers une utilisation plus efficace de l'outil de certification dans les cadres APV et RBUE (fournissant une vérification approfondie ou une validation à la fois de la légalité et de la durabilité) ; (e) la facilitation du commerce pour les bois certifiés ; et éventuellement (e) l'adoption d'une base de données commune pour l'enregistrement des transactions et le transfert confidentiel des informations sur les origines et essences pour l'analyse des risques en DR RBUE. Il est suggéré que le levier politique et commercial de l'UE-FLEGT peut donner une impulsion essentielle à ces évolutions importantes.

3. Concentrer le soutien aux ISP sur les PME, en particulier dans les pays producteurs, afin d'encourager les PME à utiliser la certification (légalité), de faciliter leur accès à l'information de DR et pour identifier des solutions pour protéger la confidentialité des informations commerciales de la chaîne de fournisseurs, grâce à la certification CdC¹⁹⁵ ou à d'autres mécanismes.
4. En s'appuyant sur les approches, modèles et outils utilisés dans différentes ISP pour la surveillance, la vérification et la démonstration de la conformité, développer des modèles alternatifs pour la conception des SVLB – comme base de discussion avec les pays candidats à un APV. Ces modèles pourraient comporter :

¹⁹¹ Une initiative intéressante a été lancée en septembre 2013, quand des membres de l'ISO ont approuvé un projet visant à élaborer une norme ISO de Chaîne de Contrôle (CdC) pour les produits du bois, pour un lancement en 2017. Cela a soulevé beaucoup de débats, positifs et négatifs. Le FSC et le PEFC se sont opposés à ce projet à travers une lettre commune (<https://ic.fsc.org/technical-updates.325.914.htm>). Un suivi positif a été exercé, notamment par le "Comité-Miroir du Royaume-Uni pour la norme ISO CdC" (Bulletin de l'ATIBT, septembre 2014) et le Comité Produit ISO/CP 287 met au point le futur standard ISO 38001 (www.iso.org/iso/news.htm?refid=Ref1887).

¹⁹² IAF est le 'International Accreditation Forum', association mondiale des organismes d'accréditation pour l'évaluation de conformité (...). Sa fonction principale est de développer un programme mondial unique d'évaluation de la conformité (...) (www.iaf.nu) ; l'IFIA est l'association commerciale des agences d'inspection et autres organisations qui fournissent des services d'inspection, de tests et de certification au niveau international (www.ifia-federation.org).

¹⁹³ Les 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies approuvés le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale de l'ONU. Les ODD remplacent les huit Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) adoptés en 2000. Contrairement aux ODM, les ODD engagent et les pays développés et les pays en développement à atteindre ces objectifs. Parmi ceux-ci se trouve l'Objectif 15 : *Gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, arrêter et inverser la dégradation des terres, stopper la perte de biodiversité*. Site Web: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/.

¹⁹⁴ Notamment, au niveau mondial, le cadre des critères et indicateurs (C&I) que l'« Instrument sur les forêts » de l'ONU et l'évaluation des ressources forestières mondiales de la FAO utilisent pour définir la GDF, le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF) et l'Accord International sur les forêts (AIF) (www.un.org/esa/forests/); incluant également les lignes directrices de l'OIBT sur les politiques GDF. Au niveau régional, p.ex. FOREST EUROPE et l'accord juridiquement contraignant sur les forêts en Europe (www.forestnegotiations.org), et le Processus de Tarapoto sur les C&I pour la [GDF de la] forêt amazonienne. Au-delà de la foresterie, p.ex. le Forum mondial des paysages.

¹⁹⁵ A moins qu'un mécanisme ne soit développé pour s'assurer que ces informations sont transférées confidentiellement tout au long de la chaîne, les principaux systèmes de certification suggèrent que l'exigence du RBUE de faire passer les informations sur le fournisseur, les essences et les sources à travers toute la chaîne soit abandonnée pour la certification. Cela n'est pas actuellement respecté par ces systèmes (Voir l'Aide-mémoire France).

- (a) les modèles d'APV existants (y compris l'approche SVLK Indonésie d'audits des systèmes des entreprises, vs. tous les autres APV basés sur le contrôle gouvernemental conventionnel) ;
- (b) une combinaison de contrôle gouvernemental et de certification (les gouvernements s'appuyant sur la certification pour une partie du travail du SVL) ;
- (c) la validation indépendante du contrôle gouvernemental par une tierce partie, selon une approche qui a déjà été mise en œuvre efficacement dans certains programmes de certification de légalité ; cela pourrait inclure la mise en œuvre d'audits supplémentaires, si jugé nécessaire, et la fourniture d'un avis indépendant positif ou négatif pour la délivrance d'Autorisations FLEGT ; de façon similaire à la fonction existante de l'auditeur indépendant ;
- (d) la Diligence raisonnable obligatoire (à appliquer par les exportateurs dans les pays producteurs) ; et
- (e) la surveillance indépendante à l'échelle nationale de la traçabilité et de la conformité légale, telle que développée expérimentalement dans des projets de SSF par des sociétés d'inspection internationales dans différents pays ; ceux-ci suivent une approche de renforcement des capacités à long terme dans les institutions nationales, par délégation temporaire ou sous-traitance des services de contrôle gouvernementaux à une tierce partie indépendante (une condition à l'acceptation par les ONG) et transfert progressif de la capacité opérationnelle à une institution nationale.

VA-5 – Mesures de sauvegarde Financement et Investissement

Il est recommandé d'envisager une nouvelle approche à ce VA-5 étant donné que l'approche actuelle n'a pas réussi à mobiliser les États membres et les institutions financières et à fournir des résultats, et que, en même temps, le contexte a changé de telle sorte que les politiques de nombreuses institutions ont en effet été améliorées au cours de la période examinée (2003 - 2014). Une voie alternative consisterait à financer un programme de surveillance des investissements par les banques de l'UE dans le secteur forestier dans les pays tropicaux, géré par une plate-forme conjointe Secteur Privé - Société Civile. En effet, le contrôle de la société civile semble constituer une pression efficace pour les institutions financières à ne pas réaliser des investissements non durables. Le financement pourrait provenir de soutien UE ou EM et la plate-forme pourrait être conçue de manière à être sous le contrôle conjoint des ONG et du secteur privé, avec la supervision des donateurs publics.

Indépendamment de la voie préférée, il est recommandé de mieux utiliser les ressources de la BEI pour soutenir les investissements durables dans les forêts naturelles dans les pays tropicaux (c.à.d. en dehors des domaines dans lesquels la plupart des investissements de la BEI dans le secteur forestier ont lieu, comme la Chine), qui ne sont pas entrepris à l'heure actuelle.

Dans tous les cas, l'action future dans ce domaine devrait prendre en considération non seulement le secteur forestier, mais aussi l'impact du financement de tout autre industrie ou secteur qui peut entraîner de la déforestation (p.ex. agriculture).

VA-6 - Instruments législatifs internationaux

Le manque de suivi et les résultats limités des actions menées par les EM dans le domaine de l'utilisation d'instruments législatifs existants - à l'exception de la relation CITES-RBUE - suggèrent la suppression de ce VA, surtout si l'intention de l'UE est de rendre le Plan d'action FLEGT plus opérationnel. En effet, la CITES pourrait être efficacement regroupée sous VA-2 'Commerce du bois', tandis que d'autres initiatives, au niveau UE et international, avec lesquelles des synergies existent ou pourraient être créées, pourraient être couvertes sans qu'un VA particulier y soit consacré.

VA-7 - Bois de la guerre

Il est recommandé de maintenir un VA sur le «bois de la guerre» comme un moyen d'attirer l'attention et l'action sur la relation entre le bois et les conflits - avant, pendant et après les conflits. Cela nécessiterait un traitement plus complet dans l'APV, semblable à d'autres éléments de l'accord.

Une Annexe spécifique sur le Bois de la guerre dans le règlement FLEGT, et/ou attachée aux APV et négociée par toutes les parties, pourrait définir le Bois de la guerre et veiller à ce que tout un éventail de mesures soit pris pour éviter que ce bois n'entre sur le marché européen. Le Bois de la guerre pourrait être explicitement considéré comme illégal, dans la définition de la légalité de l'APV, et une suspension de l'APV ou une Notification aux Autorités compétentes figure parmi les options. Dans le même temps, l'intégration d'une référence plus précise dans le RBUE, nécessitant l'application de la DR dans des situations suspectes (sans avoir à attendre une sanction officielle de l'ONU ou de la CE) peut être envisagée.

La mise en place d'une structure simple avec des responsabilités pour stimuler, guider et surveiller les activités dans ce volet d'action (comme dans d'autres), avec des obligations de planification, budgétisation, suivi et rapportage réguliers, pourrait être un moyen efficace de soutenir le développement des instruments nécessaires dans ce domaine, de sorte que la communauté internationale soit mieux préparée pour faire face aux bois de la guerre dans le futur.



Travailleur artisanal au Centre d'artisanat certifié SVLK, Région Java Centre (Indonésie, juin 2015)
Crédit : Ernst Paul Zambon

7 ANNEXES

Annexe 1: Données sur le commerce du bois	194
Annexe 2: Résumé des constatations sur la gouvernance	197
Annexe 3: Données des coûts et bénéfices	199
Annexe 4: Vue d'ensemble des activités REDD + dans les pays APV	206
Annexe 5: Initiatives / Organisations mentionnées dans 4.4 - Initiatives du secteur privé	207

Annexe 1: Données sur le commerce du bois

Dans une série de rapports revus par des pairs dans le cadre du Plan d'action FLEGT, Chatham House a évalué les importations et/ou exportations de produits à base de bois illégal d'un certain nombre de pays (Lawson et MacFaul 2010 ; Brack 2014a & 2014b; Saunders 2014a & 2014b; Hoare 2014a, 2015a & 2015b; Hoare et Wellesley 2014; Wellesley 2014a, 2014b & 2014c; Lawson 2014a, 2014b, 2014c & 2014d; Momii 2014a & 2014b). Il a également évalué la production de bois rond industriel illégal de plusieurs pays (Hoare de 2015c).

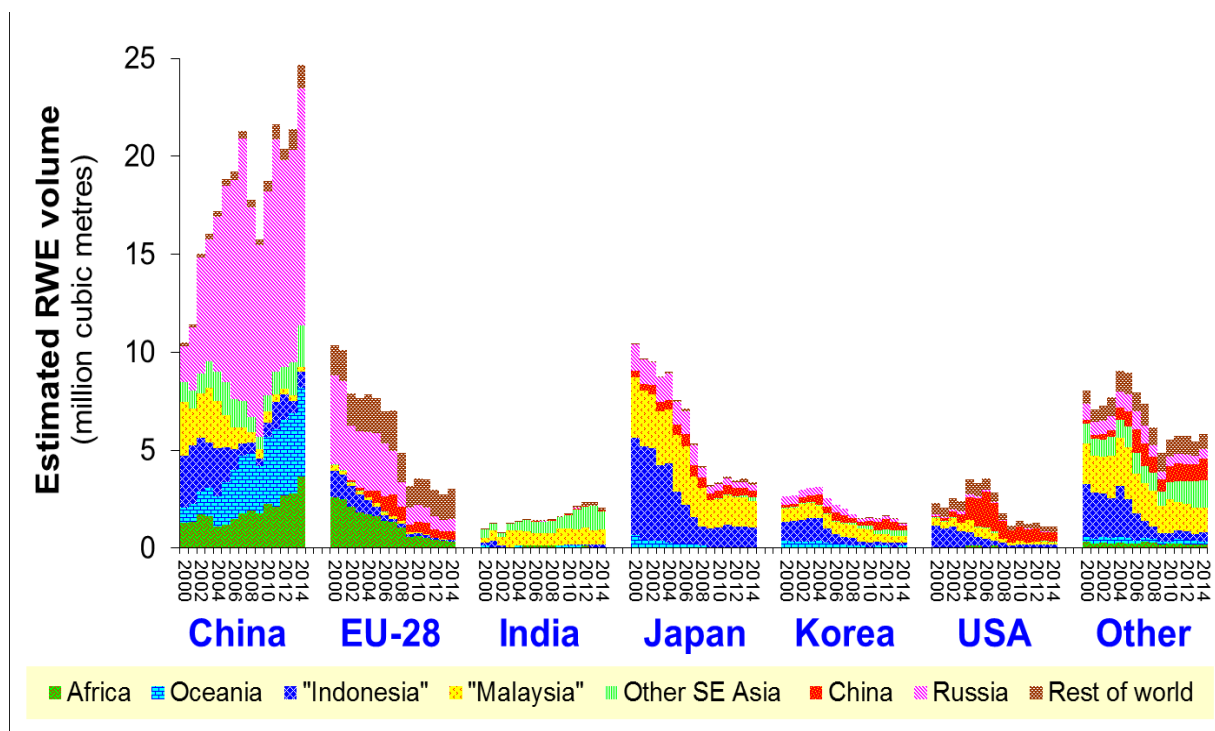
La méthodologie et les pourcentages d'illégalité adoptés dans ces évaluations reconnaissent des types d'illégalité spécifiques, par exemple concernant les droits et la gestion des concessions (indicateurs de durabilité), l'attribution des concessions (un indicateur de gouvernance) et le paiement des frais et taxes relatifs aux forêts et aux exportations (pour le développement économique). Les pourcentages ne prennent pas en compte les différences entre estimations des utilisations finales locales, importations, et exportations et statistiques officielles de production, notamment dues à la marge d'erreur dans les estimations des utilisations finales locales et des volumes équivalent bois rond (EBR). Les pourcentages sont nécessairement indicatifs, plutôt que précis. Les descriptions des tendances dans les pourcentages d'illégalité tendraient à être trompeuses si elles étaient présentées sous forme d'agrégats pour les importations ou les exportations du pays dont le commerce est évalué.

Pour cette évaluation, la méthodologie et les pourcentages d'illégalité adoptés dans ces évaluations (Lawson 2014e, Hoare 2014b) ont été étendus à d'autres pays (y compris tous les EM). La méthodologie est simple - 1) Les statistiques du commerce bilatéral annuel d'un pays donné dans chaque groupe principal de produits à base de bois ont été prélevées ou estimées à partir de sources officielles, 2) des estimations de volume EBR de ces produits ont été tirées de ces statistiques - en utilisant une norme nécessairement imprécise ou des facteurs hypothétiques ; et 3) ces volumes EBR ont ensuite été multipliés par des estimations du pourcentage de commerce bilatéral illégal dans chacun de ces groupes de produits. Ces pourcentages sont tirés d'idées sur l'illégalité à chaque nœud de chaînes d'approvisionnement typiques basées sur une étude documentaire et sur les enquêtes de perceptions d'experts.

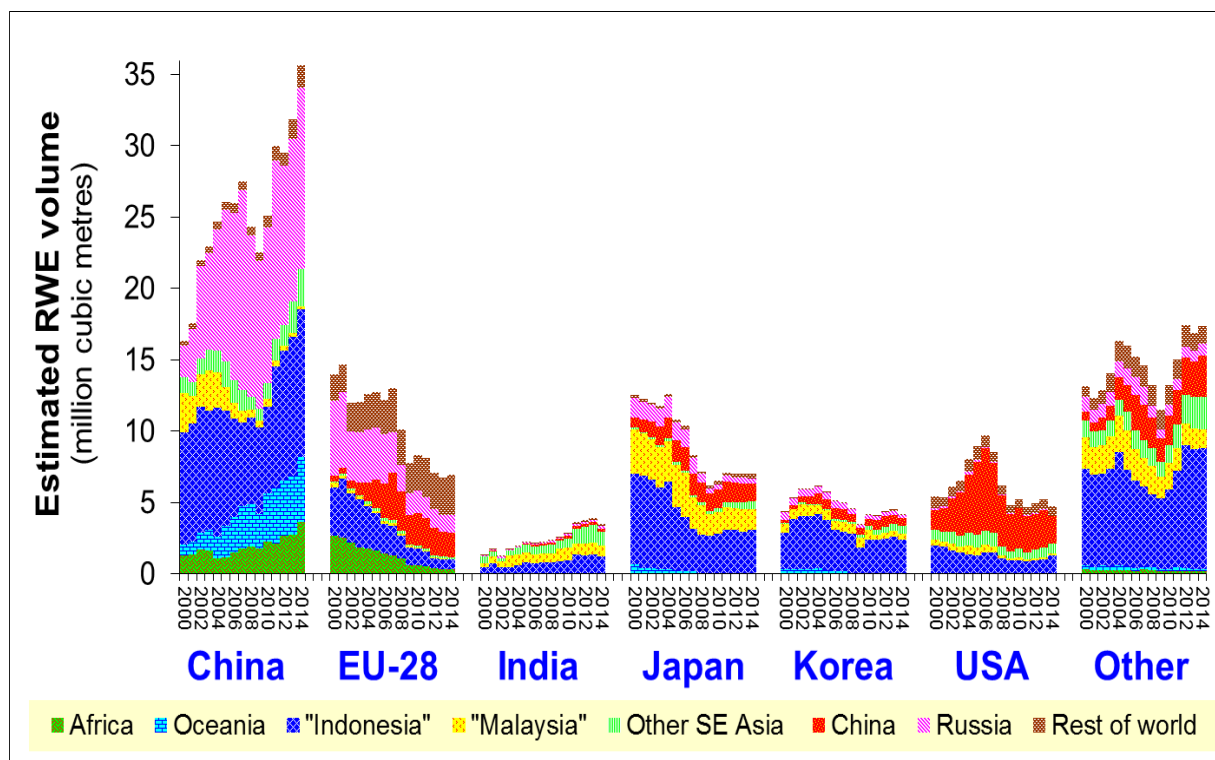
La saillance d'illégalités spécifiques peut varier selon les pays, entre les produits et au fil du temps. Concernant la gouvernance, et en particulier l'attribution des concessions (aux entreprises ou pour des changements dans l'utilisation des terres), il y a eu des progrès dans certains pays (notamment au Ghana et au Libéria), mais seulement pour les permis alloués récemment. Cependant, peu de progrès semblent avoir été faits en matière de fraude (y compris, en Amérique du Sud et pour les exportations vers, et en provenance de la Chine, sous forme de corruption et patronage). Concernant la soutenabilité, il y a eu peu de progrès, notamment en matière de droits (bien que la décision de la Cour constitutionnelle en Indonésie soit particulièrement pertinente), de déboisements, ou dans l'application de législation exigeant l'élaboration et la mise en œuvre de plans crédibles pour la gestion durable des concessions en forêt naturelle. En ce qui concerne le développement économique, des efforts ont été faits (avec peu de succès toutefois) pour évaluer le paiement des frais et amendes réglementaires liés à la forêt et à l'exportation, et des grumes continuent d'être importées de pays qui interdisent leur exportation.

Les deux premiers des quatre graphiques qui suivent cette introduction proviennent de cette évaluation approfondie. Le troisième graphique adopte cette méthodologie et ces données mais, pour les estimations de l'utilisation finale dans le pays de production, les pourcentages d'illégalité adoptés tiennent compte du fait de savoir si le bois rond industriel provient de forêt naturelle, de déboisement ou de plantations. Ce troisième graphique reflète une évaluation antérieure réalisée pour la revue du programme FGMC du RU.

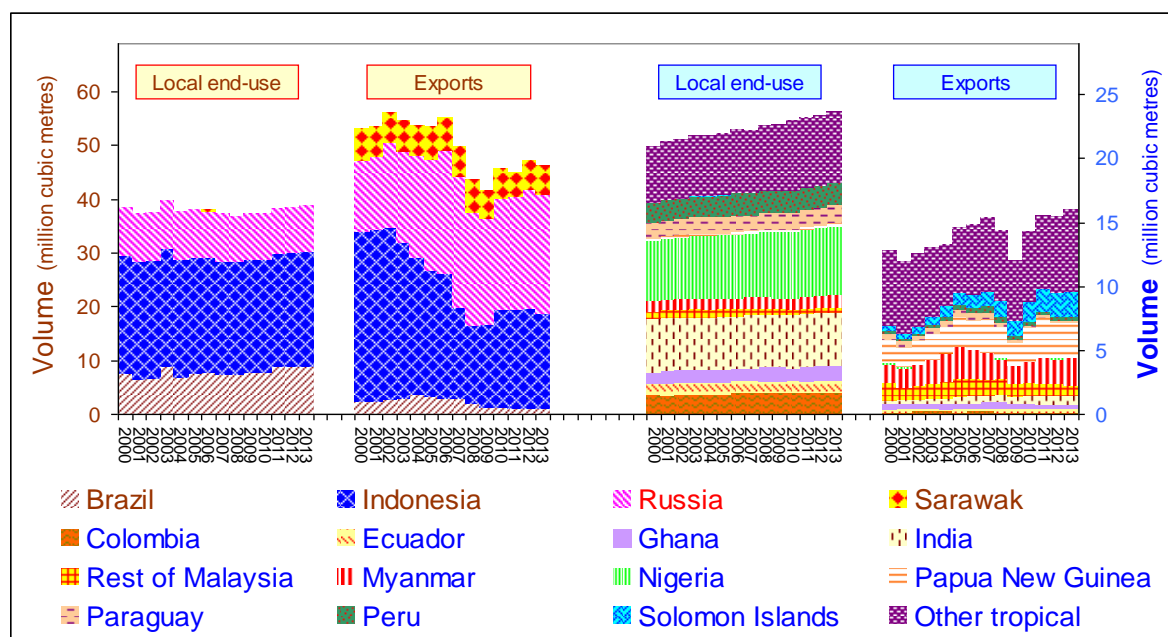
Importations de grumes, bois sciés, placages et contreplaqués «illégaux» (2000-2013)



Importations mondiales de produits "illégaux" des secteur bois et papier

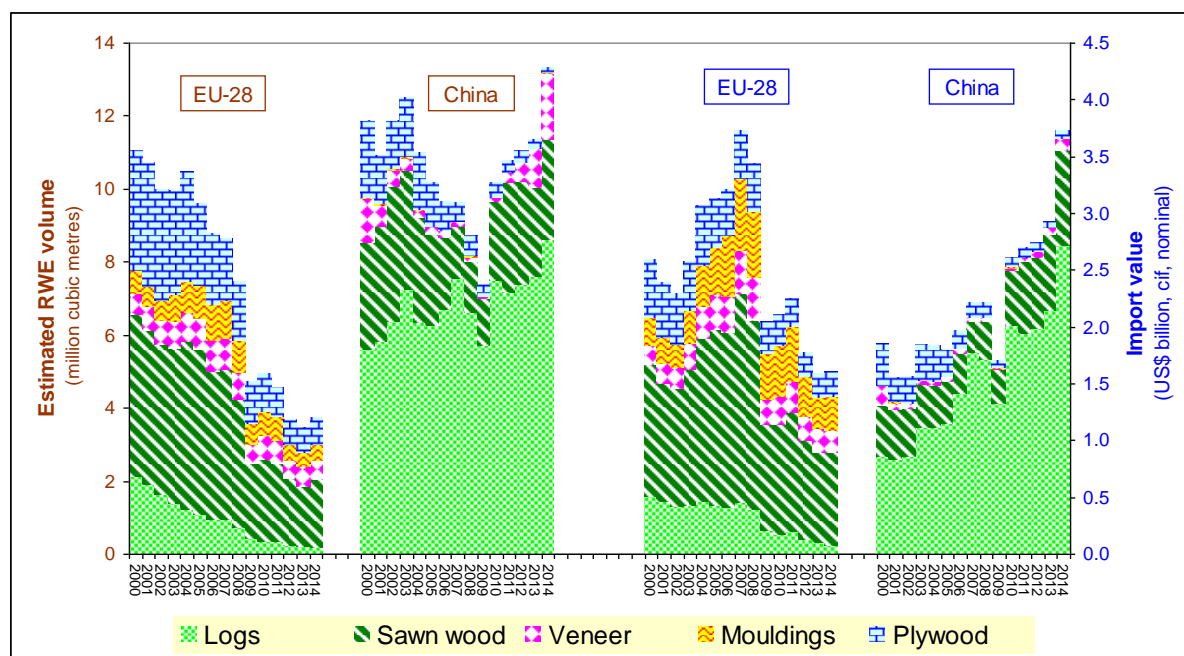


Production de bois rond industriel illégal dans les pays tropicaux et en Russie, pour utilisation finale locale ou exportation - estimations indicatives (2000-2013)



Importations de "bois tropical" (autre que de "bois de rose") par l'UE et la Chine (2000-2014)

Source: base Eurostat et Administration Générale des Douanes de la République populaire de Chine



Note: "bois tropicaux" désigne ici les grumes, sciages, moulures, placages et contreplaqués dérivant au moins en partie de forêts tropicales naturelles et importés directement dans l'UE ou en Chine

Annexe 2: Résumé des constatations sur la gouvernance

Source: Aide-mémoires et Enquêtes des pays APV

Pays	Effectivité de l'implication des parties prenantes A –Capacités B –Implication C- Engagement soutenu D - Implication effective / valeur ajoutée)	Responsabilité et transparence A - Mécanisme de plainte B - Accès à l'information C - Mécanismes de suivi D - Communication	Effectivité et efficacité institutionnelles A - Performance de toutes les institutions impliquées B - Clarté des rôles C - Coordination	Réforme juridique / occupation et accès à la terre A - Cadre législatif révisé et harmonisé B- Propriété, accès à la terre, aux arbres clairs et documentés	Application et respect de la loi A - Changements dans les infractions forestières B - Application transparente et cohérente des définitions juridiques	Exploitation illégale - Changements (des pratiques) dans l'exploitation illégale des forêts - Autres remarques
Ghana Démarré 03-2007 Signé 11-2009 Vigueur 12-2009	A- Fortes B - OSC plus prononcée que SP C - Partiellement / dans la mise en œuvre D - (ONG) qualité renforcée APV et annexes	A - TVC multipartite B - Bon C - Equipe conjointe de surveillance des impacts installée; surveillance par les ONG limitée D- Suffisante	A - Performance FC améliorée B - Différentes perspectives rôle ONG / mise en œuvre C - Bonne	A - Quelques réformes juridiques initiales, il restera à faire après la délivrance des licences; -Problèmes: scieurs à la tronçonneuse; anciens permis B - Propriété des arbres un problème.	A - Grandes variations dans les infractions forestières annuellement (CH) B - Conformité APV et définitions juridiques diffère	- Chatham 2010: 59% exploitation forestière illégale - Chatham 2014: 49% illégal (perception) - Evaluation du SVLB: 4% est conforme à l'APV .
Indonésie Démarré 03-2007 Signé 09-2013 Vigueur 05-2014	A - Fortes (toutes les parties prenantes) B - Toutes les parties prenantes C - Oui D - Impact sur la gouvernance générale	A – En place B - Faible; sécurité personnelle un enjeu C - Surveillance indépendante par les réseaux de la société civile (SVLB interne); KPK unité anti-corruption active D - Suffisante	A - SLVK pré-APV; performance satisfaisante B - Claire C - Bonne, y compris entre les ministères	A - Réforme/ Législation sur importations en cours d'élaboration afin d'empêcher l'importation illégale. B - Allocation et conversion illégale des terres problématiques	A - Application renforcée mais doit encore être renforcée B – S'améliore	- CH 2010: 60% - CH 2014: 40% (perception) - Estimations Indonésie 30%, marché domestique - Questions anciens permis / attrib. concessions, conversion illégale.
Cameroun Démarré 11-2007 Signé 10-2010 Vigueur 12-2011	A - Renforcée, y c. comm. indigènes B - Toutes C - Oui D - Amélioration qualité APV et annexes	Annexe APV Transparence A - Installé B - Encore faible C - Surveillance indépendante par trois entités D -	A- Faible B- C - Coordination générale et interministérielle faibles	A - Série de réformes juridiques à achever B - L'allocation des terres et l'aménagement du territoire doivent progresser	A - Application des réglementations forestières faible B - Corruption une question persistante. Presque aucuns bois conformes à la définition de la légalité APV	-35% en 2010, maintenant plus élevée? (CH) - Question de la conversion - Bois de la guerre de RCA
Libéria Démarré 03-2009 Signé 07-2011 Vigueur 12-2013	A - Renforcée B - OSC y c. comm. forestières forte. SP orienté export moins prononcée C - Oui, société civile D - Annulation des Permis d'Utilisation Privée	A - B - Site Web développé, utilisation faible C – Surveillance indépendante par les OSC D -	A - Faiblesse des capacités du FDA; progrès lents B – Evolue C - Raisonnable	A - Textes juridiques faibles B -	A - Application de la loi faible B - Manque de volonté politique / Grumes pour export illégales / non conformes à l'APV	- Conversion un problème. - Sciage à la tronçonneuse légalisé.
Côte d'Ivoire Démarré 06-2013 Processus bloqué	A – Renforcée, mais faible B - Réalisation principale, mais faible par rapport d'autres pays C - D -	A – B – Accès à l'information (l'une des principales réalisations) C – D -	A – Disponibilité limitée du PFN / Manque général de capacité au niveau Min., fragilité des institutions B – C – Faible; au point mort depuis > 12 mois.	A– Clarté sur les besoins de modifications législatives / Politiques élaborées / Manque de mise en œuvre du Code Forestier / Problèmes validation titres / transition anciens-nouveaux permis. B -	A – Manque de volonté politique La corruption persiste	-Pas d'info, probablement peu de progrès -Grands groupes d'exploitants artisanaux/ Marché domestique - Conversion un problème

Vietnam <i>Démarré 11-2010</i>	A - Améliorée, à renforcer B - SP formellement impliqué dans le technique & la négociation / ONG consultées informellement C - D - Annexes adaptées	A – B- VN Forest clair sur manière commentaires des OSC pris en compte / étape importante dans un pays très centralisé C D	A – Forte/ Négociation APV centralisée par MARD B - C- Coordination / Participation d'autres ministères (Douanes, Industrie)	A - Revue cadre juridique, mise en œuvre pas claire / Législation sur les importations nécessaire B- Forêt étatique / Certificat d'utilisation des terres / conflits fonciers	A - Manque d'application de la loi dans les zones éloignées	- CH 2013: 18% importation encore illégale - CH 2010: 20% importations est. à risque élevé - Exploitation illégale persiste en forêt naturelle
Guyana <i>Démarrage 12-2012</i> <i>Négociations de paix ont ralenti</i>	A- Fortes capacités Gouv. - OSC plus faibles et fragmentées / pourraient être renforcées. Capacités du SP inconnues B- le NTWG comprend agences gouv, secteur privé, et Amérindiens soutenus par Gouv. – La représentation directe des Amérindiens constitue un problème.	D- Stratégie de communication pour atteindre les parties prenantes	A - Performance Gouv. forte; OSC faibles et fragmentées B - Clarification des rôles en cours de développement C - Bonne coordination pangouvernementale	A- Peut être nécessaire adopter des réformes législatives et / ou des politiques plus larges B- Plate-forme pour la discussion sur l'attribution des droits fonciers	Pas encore d'infos	- Exploitation illégale pas un problème. Engagé en raison de l'accord avec la Norvège. -STB / SVLG ont préexisté - Marché domestique à l'étude

Coûts liés à l'action FLEGT

- Selon les Enquêtes CE et EM 2015 entreprises dans le cadre de cette Evaluation, le montant total dépensé pour la période 2003 – 2014 par la CE et les EM s'élève à 882'350'672€.
- Hudson et Paul (2011) ont fourni une liste des **actions liées à FLEGT** (projets, programmes) pour la période 2003-2010¹⁹⁶. A partir de cette liste, l'Equipe d'évaluation a demandé aux répondants de la CE et des EM de fournir des renseignements sur les dépenses effectuées dans ces actions et des informations supplémentaires pour la période 2010-2014, avec des données sur l'entité fournissant le soutien (CE ou EM), le nom du projet et le budget total. Les projets ont été inclus dans la liste s'ils mentionnaient FLEGT ou l'exploitation illégale dans le titre du projet ou dans le cadre logique. La liste inclut la Facilité FLEGT de l'UE et les budgets du Programme FAO FLEGT, lesquels seront estimés ci-dessous. Le total de toutes les contributions financières listées jusqu'en 2010 est de **608'161'660€**.
- Une étude sur le Financement des Forêts par le **Groupe Consultatif sur la Finance du Partenariat Collaboratif sur les Forêts** (FNUF, 2012) estime le financement total consacré à FLEGT pour la période 2002-2012 à **900M\$** (équivalent à environ **703M€**, sur la base du taux de change moyen pour la période 01/01/2002 - 31/12/2011; OZ Forex).
- L'Enquête Pays APV 2015 suggère que les pays APV ne semblent pas avoir une bonne vue d'ensemble sur les budgets FLEGT reçus au cours des phases de négociation et de mise en œuvre, à l'exception de la Côte-d'Ivoire, de l'Indonésie et dans une certaine mesure du Vietnam. Par conséquent, le montant de l'aide reçue de l'UE et des EM¹⁹⁷ par les pays producteurs est basé sur les informations fournies par **l'Enquête CE 2015 et l'Enquête EM 2015** (certains EM n'ont pas rempli l'enquête donc il peut y avoir une **sous-estimation**).
- **L'Enquête Pays APV 2015** a produit les données suivantes sur la **contribution propre des pays APV** : Cameroun 0,19M€, République Centrafricaine 0,04M€, Congo 1,80M€, Côte-d'Ivoire 0,69M€, Vietnam 0,04M€, Indonésie 0,80M€, et Thaïlande 0,10M€. Il n'y a pas de données pour les 4 autres pays ayant répondu. Cela fournit un total de 3,66M€, avec une moyenne de 0,52M€ par pays APV. Ces données montrent des différences considérables entre les pays APV, selon entre autres la phase de négociation/mise en œuvre.
- Les financements sont distribués à travers de multiples initiatives, mais deux instruments principaux ont été établis : la Facilité FLEGT de l'UE et le Programme FAO FLEGT. La Facilité FLEGT est financée par un fonds fiduciaire multi-bailleurs des EM. Pour la période 2007-2014, la CE a contribué pour 21M€, le Royaume-Uni 8,1M€, les Pays-Bas 5,25M€, la Finlande 1,25M€, la Suède 0,36M€, l'Allemagne 0,25M€, et la France 0,14M€. Le RU a contribué pour encore 1,2M€ en 2015, tandis que la Suède a promis de soutenir la période 2015-2018 à hauteur de 3,3M€. Un financement séparé est allé au **Soutien Régional au FLEGT Asie du Sud-Est** (2009-2012), totalisant 6M€ (94% CE, 4% Allemagne, et 2% RU). Une nouvelle subvention de 4,8M€ pour la période 2013-2016 a été approuvée en 2013, et sera gérée par la Facilité FLEGT. Pourtant, tous les fonds engagés n'ont pas été utilisés. La **dépense totale à travers la Facilité FLEGT** est calculée à **31'534'396M€** sur 2007-2014 (Rapport Financier de la Facilité FLEGT de l'UE, janvier-juin 2015). Le Programme FAO FLEGT soutient des projets plus petits qui contribuent aux objectifs globaux de FLEGT dans les pays APV et non-APV. Financement du **Programme FAO FLEGT** : Phase 1 (2008-2013) 11,85M€, Phase 2 (2013-2016) 11M€ (plus 1,7M€ de DFID), et Phase 3 (2016-2022) 41,1M€ (Evaluation UE-FAO FLEGT, Blomley, 2015), dont 16M€ financés par la CE et 8M€ promis par la Suède (FAO, comm. pers). La 3ème phase vise à consacrer environ 50% aux pays non-APV. Selon le Rapport annuel 2014, les dépenses de la Phase 2 jusqu'à fin 2014 s'élèvent à 6,7M€ (sur

¹⁹⁶ le cas échéant, incluant le financement continu des actions après 2010

¹⁹⁷ Pour éviter un double-comptage, noter que cette information couvre la période complète du PA FLEGT (2003-2014) et comprend donc les informations fournies par la Revue à Mi-parcours (Hudson et Paul, 2011), mentionnée plus haut.

11M€). Par conséquent, le total des dépenses pour les **Programmes FAO FLEGT** pour la période 2008-2014 s'élève à 11,85M€ + 6'725'193€ + 1,7M€ = **20,3M€**.

- Le **Rapport d'évaluation de la Cour des Comptes Européenne sur FLEGT (2015)** fournit des informations combinées sur les investissements réalisés par la CE à travers différents modes de gestion: 1. Mise en œuvre par les États Membres ; 2. Gestion conjointe avec des organisations internationales ; 3. "Autres" (mise en œuvre par des pays partenaires, des ONG et des entreprises publiques et privées ; financements provenant de l'UE), pour la période 2003 - 2013. Pour inclure une estimation pour 2014, ces données ont été multipliées par un facteur 1.1 (voir les Tableaux 1, 2 et 3). **Les investissements réalisés par la CE** (non par des EM) dans la période 2003 - 2013 se sont élevés à 297,2M€. Si les investissements sont restés au même niveau pour 2014 (soit 29,7M€ par an), **l'investissement total de la CE pour la période 2003 - 2014** est estimé à **326,9M€**. Il est à noter cependant que les informations présentées dans le rapport de la CCE sont incomplètes : la liste des pays ne comprend des informations que sur 35 pays (6 pays 'APV signés', 7 pays 'APV en cours de négociation', et 23 pays non-APV/non-EM). Cela signifie que les informations sur 2 pays 'APV en cours de négociation' (Côte d'Ivoire et Laos) et 13 autres pays non-APV/non-EM où l'UE fournit un soutien FLEGT ne sont pas fournies. Elles ne tiennent pas non plus compte des contributions de contrepartie et investissements propres des gouvernements, Organisations de la Société Civile et entreprises publiques et privées dans les pays partenaires.
- Les trois tableaux ci-dessous présentent une vue d'ensemble des **dépenses FLEGT** pour les pays partenaires ayant un *APV signé* (Tableau 1), les pays *en cours de négociation d'un APV* (Tableau 2) et une *sélection de pays non-APV/non-EM* (Tableau 3). Une différence est faite entre "financement direct" (financement fourni directement à un pays par la CE et/ou un EM) et "financement indirect", financement destiné à un groupe de 2 pays ou plus. De plus, des montants ont été dépensés pour des actions qui ne ciblent pas un pays en particulier (définies ici comme "Globales") ou des actions pour un groupe de plusieurs pays (définies ici comme "Multi"). Comme ces lignes sont très générales (et comprennent l'ensemble des coûts pour la Facilité FLEGT de l'UE et le Programme FAO FLEGT), les montants dépensés sur ces lignes (respectivement 193,4M€ et 110,2M€) ne sont pas attribués à des pays, comme des "coûts indirects", mais plutôt pris en compte séparément, au niveau global. Ces trois tableaux présentent une vue d'ensemble a. des montants de *soutien direct* par la CE et les EM (c.à.d. des projets mis en œuvre au niveau national), b. les montants de *soutien indirect* par la CE et les EM (c.à.d. des projets mis en œuvre au niveau régional), c. les montants investis par d'"autres sources" (c.à.d. des gouvernements et parties prenantes des pays APV) et d. le montant total investi par pays. Les données sur le *soutien direct* et le *soutien indirect* sont basées sur les Enquêtes CE et EM, menées dans le cadre de cette Evaluation. Les données sur les "*autres sources*" sont basées sur les informations du rapport de la CCE, mais ont été traitées et extrapolées, pour aboutir à des estimations. Les APV sont des accords commerciaux et, selon la CE, il a toujours été dit clairement aux pays partenaires qu'il n'y avait pas d'argent lié à ceux-ci. Dans de nombreux cas, l'Equipe d'évaluation a été informée du fait que les pays partenaires APV contribuaient par des investissements substantiels au processus FLEGT. P.ex. le Gouvernement indonésien a indiqué avoir investi 20M€ dans FLEGT sur la période considérée ; en plus, on pense que le secteur privé a investi au moins 10M€ pour la certification SVLK obligatoire (SVLB) (incluant les coûts directs et indirects de certification). Les OSC pourraient bien avoir investi 5 autres M€, obtenus de sources non-CE /non-EM. Par rapport à l'investissement fait par la CE et par les EM (38,8M€), ces montants sont similaires. De la part des autres pays (APV et non-APV/non-EM), il y a des indications similaires d'investissements supplémentaires basés sur d'autres sources, y compris les budgets des gouvernements, autres bailleurs de fonds (p.ex. BM, USAID, Norvège), secteur privé et ONG (WWF, UICN, entre autres). Le Programme FAO FLEGT demande une contribution de contrepartie d'au moins 20%. Sur la base des indications ci-dessus des facteurs prudents de 0,4 pour un APV signé, 0,3 pour un APV en cours de négociation et 0,2 pour les pays non-APV/non-EM ont été appliqués aux données fournies par le rapport de la CCE pour prendre en compte des financements d'"autres sources".

Tableau 1 : Estimation des investissements totaux dans FLEGT de l'UE et des EM (directs et indirects) et autres sources pour les pays ayant un APV signé
(Sources: Enquête CE 2015; Enquête EM 2015; Rapport d'évaluation FLEGT de la CCE 2015)

Pays	Soutien direct UE/EM (x M€)	Soutien indirect UE/EM (x M€)	Autres sources (x M€)	Investissement total (x M€)
Cameroun	53.4	3.1	6.0	62.5
Congo	14.7	3.1	3.3	21.1
Ghana	58.3	2.8	1.3	62.4
Indonésie	44.7	1.8	9.6	56.1
Liberia	18.2	2.8	1.7	22.7
RCA ¹⁹⁸	0.1	3.1	3.0	6.2
Total	189.4	16.7	24.9	231.0

Au total, les six **pays ayant signé un APV** ont reçu un montant de **189,4M€ en soutien direct** pour FLEGT - pour des activités directement liées au processus APV et pour de l'action FLEGT plus générale, par exemple sur la gouvernance des forêts, les réformes des politiques et le soutien aux parties prenantes – plus, possiblement, un **soutien indirect** supplémentaire de **16,7M€**. Le montant total reçu d’**“autres sources”** est estimé à **24,9M€**, de sorte que l'investissement total dans FLEGT dans cette catégorie de pays équivaldrait à **231,0M€**.

Il y a des différences importantes dans les dépenses dans FLEGT par pays. La RCA n'a quasiment reçu aucun soutien direct de la CE et des EM. Le Ghana et le Cameroun d'un autre côté ont reçu des sommes considérables, suivis par l'Indonésie. Le Ghana et l'Indonésie sont aussi les pays les plus proches de la délivrance d'Autorisations FLEGT.

Le Tableau 2 présente le soutien financier aux **pays qui négocient un APV**. Au total, les neuf **pays en cours de négociation d'un APV** ont reçu un montant de **122,6M€ en soutien direct de l'UE et des EM**, plus, possiblement, encore **17,5M€ en soutien indirect**. Ce soutien comprend un mélange d'activités directement liées au processus de négociation, aussi bien que des activités plus générales connexes à FLEGT. Les investissements provenant d’**“autres sources”** s’élèvent à **au moins 8,4M€**, mais il n'y a pas de données pour la Côte-d'Ivoire, le Laos et la Malaisie. Cela suggère que l'investissement total dans le FLEGT pour les pays en cours de négociation APV s’élèverait à **au moins 148,5M€**.

Il existe des différences importantes dans le montant de l'investissement entre les pays en cours de négociation. Environ 1M€ a été dépensé pour le Gabon et le Guyana. Le pays ayant le taux de soutien le plus élevé est le Honduras avec plus de 66M€, tandis que le Vietnam a reçu près de 28M€.

Le montant total d’**“autres sources”** pour les 6 pays pour lesquels des données sont disponibles est de 8,4M€, avec un investissement moyen d’**“autres sources”** de **1,4M€ par pays**. Si cette moyenne est extrapolée à l'ensemble des 9 pays du groupe, l'**investissement total d’“autres sources”** pour les **pays APV en négociation** est estimé à **12,6M€**.

¹⁹⁸ Selon le Rapport d'évaluation sur FLEGT de la Cour des comptes européenne (2015), de 2003 à 2013 un montant de 6,8M€ avait été dépensé à travers d'autres canaux comme le gouvernement des pays producteurs, des ONG et des entreprises des secteurs public et privé.

Tableau 2 : Investissement total estimé (direct et indirect) dans FLEGT de l'UE et des EM et d'autres sources pour les pays en cours de négociation d'un APV

(Sources: Enquête CE 2015; Enquête EM 2015; Rapport d'évaluation FLEGT de la CCE 2015)

Pays	Soutien direct UE/EM (x M€)	Soutien indirect UE/EM (x M€)	Autres sources (x M€)	Investissement total (x M€)
Côte d'Ivoire	9.4	2.8	Pas de données	> 12.2
Gabon	0.9	3.1	0.1	4.1
Guyana	1.1	0.9	0.2	2.2
Honduras	66.2	0.4	7.2	73.8
Laos	6.2	1.8	Pas de données	> 8.0
Malaisie	5.4	1.8	Pas de données	> 7.2
RDC	5.5	3.1	0.7	9.3
Thaïlande	0.1	1.8	0.2 ¹⁹⁹	2.1
Vietnam	27.8	1.8	0.0	29.6
Total	122.6	17.5	> 8.4	> 148.5

Le Tableau 3 présente les données d'investissement dans FLEGT pour un **groupe de pays non-APV/non-EM choisis**. Au total, 31 pays non-APV/non-EM ont reçu un soutien lié à FLEGT. Le groupe comprend la Chine, la Bosnie-Herzégovine et la Colombie (pays visités par l'Equipe d'évaluation), le Brésil, le Chili et la Russie (pays contactés par téléconférence) et le Myanmar et le Guatemala (pays montrant un intérêt dans les négociations APV). Dans cette catégorie, le Brésil a reçu de loin le montant le plus élevé (35M€) de soutien direct par la CE et les EM. La Chine ait reçu près de 9M€ de soutien direct, tandis que la Russie n'a quasiment rien reçu, alors qu'elle est un fournisseur important de bois à l'UE. La Bosnie est un pays candidat potentiel à l'accession à l'UE et, en tant que tel, ne travaille pas à un APV.

Tableau 3 : Investissement total estimé (direct et indirect) dans FLEGT de l'UE et des EM et d'autres sources pour les pays non-APV/non-EM sélectionnés

(Sources: Enquête CE 2015; Enquête EM 2015; Rapport d'évaluation FLEGT de la CEA 2015)

Pays	Soutien direct UE/EM (x M€)	Soutien indirect UE/EM (x M€)	Autres sources (x M€)	Investissement total (x M€)
Bosnie-Herzégovine	Pas de données	0.8	Pas de données	> 0.8
Brésil	35.1	0.9	2.8	38.8
Chili	1.1	0.9	0.0	2.0
Chine	8.8	-	0.8	9.6
Colombie	8.3	0.9	1.8	11.0
Guatemala	0.9	0.4	Pas de données	> 1.3
Myanmar	1.3	1.8	0.1	3.2
Russie	0.5	0.8	Pas de données	> 1.3

¹⁹⁹ Selon le Rapport d'évaluation de la Cour des comptes européenne sur FLEGT (2015), de 2003 à 2013 un montant de 0,61M€ avait été dépensé par d'autres voies comme les pouvoirs publics, les ONG et les entreprises publiques et privées du pays producteur. Le montant total estimé pour « autres sources », y compris 2014, (0,6 + 0,1) = 0,7 pourrait être confirmé par l'Enquête Pays APV, selon laquelle un montant de 103'768€ a été fourni par les Gouvernements en 2014.

Calculer les montants totaux investis directement ou indirectement par la CE et les EM pour le groupe sélectionné de pays non-APV/non-EM n'aurait pas grand sens car ces "totaux" ne représenteraient qu'une sélection de 8 pays sur 31 dans cette catégorie. Selon les données combinées de l'Enquête CE 2015 et de l'Enquête EM 2015, le montant du **soutien direct de la CE et des EM aux pays non-APV/non-EM pour FLEGT revient à 133,4M€.**

Selon la même source, **l'investissement indirect total (à travers les régions dans le monde, y compris les pays ayant signé un APV, les pays non-APV/non-EM, et les pays en cours de négociation d'un APV) s'élève à 124,0M€.** Le **financement indirect total par la CE et les EM aux pays non-APV/non-EM** peut être calculé en déduisant les investissements indirects dans les pays APV (signés et en cours de négociation) des investissements totaux de financement indirect. On obtient 124,0M€ - 16,7M€ (voir Tableau 1) - 17,5M€ (voir Tableau 2) = **89,8M€.**

L'investissement total dans les pays non-APV/non-EM par le biais d'"autres sources" peut être estimé sur la base des informations fournies pour 22 pays de cette catégorie dans le rapport de la CCE, selon lesquelles le montant total investi dans 22 pays non-APV/non-EM pour la période 2003-2013 est de 50,4M€. En prenant en compte un facteur de correction pour couvrir 2014 et un facteur de 1,41 pour extrapoler de 22 à 31 pays, cela donnerait un **total de 78,2M€ pour les 31 pays** (2,5M€ par pays, en moyenne). Ce montant moyen est finalement multiplié par un facteur de 0,2 pour obtenir l'estimation du montant versé (cofinancé) par d'"autres sources". L'investissement total par d'autres sources serait ainsi de $0,2 \times 78,2\text{M€} = 15,6\text{M€}$.

Coûts liés à l'action FLEGT dans les États membres

La CE et les États membres ont fait des contributions considérables pour soutenir l'action FLEGT dans les pays producteurs, auxquels une grande partie des investissements mentionnés précédemment étaient liés. Les EM sont également confrontés à des coûts pour FLEGT en ce qui concerne la mise en œuvre d'activités liées aux mesures visant le côté de la demande, telles que la mise en œuvre du RBUE. Pour fournir un aperçu, l'exemple de la Roumanie est développé ci-dessous, selon les renseignements recueillis au cours de la visite d'EM effectuée en Roumanie.

Cas de la Roumanie

Coûts estimés de FLEGT: 63,9M€/an

Bénéfices estimés de FLEGT: 235,4M€/an

Coût supporté par le Gouvernement de la Roumanie: 2,1M€/an

Grumes illégales devenues légales: 93M€/an

Coûts supportés par le secteur privé: 61,6M€/an

Perception supplémentaire de recettes (hors TVA): 7,7M€/an

Coûts supportés par la société civile: 0,2M€/an

Perception supplémentaire de recettes de la TVA: 18,6M€/an

Prix plus élevé des produits certifiés FSC: 116,7M€/an

DÉTAILS DES COÛTS ET BÉNÉFICES

A. Investissements estimés dans FLEGT

▪ Investissements faits par le Gouvernement de la Roumanie (GdR):

- Séminaire FLEGT 2008: 40'000€

- Développement de Sumal et sous-systèmes Forgis, Formis (Programme de Développement du Secteur Forestier de la Banque Mondiale, 2008): 348'000€

- Développement du STB + centre d'assistance (2014): 35'000€

- Poursuite du développement du Système d'Information et du Suivi de la Gestion Forestière (FMIMS) pour la période 2015-2018: 706'853€ (développement de logiciels) + 400'000€ (matériel) = 1'106'853€

Si les 4 investissements ci-dessus sont étalés dans le temps (a et b : 10 ans; c et d : 5 ans), cela signifie un investissement annuel moyen de : $38'800\text{€} + 228'371\text{€} = 267'171\text{€/an}$

- Ateliers d'information et de **formation** : **2'000€/an**

- **Équipement** prévu pour le personnel FG (2016) : 1,17M€. Prenant cela comme base, la même quantité est appliquée pour le NEG. Pour la douane, une quantité de 10% de cela est appliquée. En outre, les investissements en équipement sont estimés être utilisés 5 ans :

→ $(1,17\text{M€} + 1.17\text{M€} + 0,117\text{M€}) / 5$ signifie un investissement dans l'équipement de **0,49M€/an**

- Personnel et opérations FG prévus liés au RBUE (2016): 1,08 M€/an

- Personnel et opérations NEG : disons 20% du coût pour le FG (activité thématique à temps partiel): 0,216 M€/an

- Personnel et opérations des Douanes : disons 5% du coût pour le FG (vue la nécessité de couvrir de nombreux produits différents au-delà des produits bois): 0,054M€ :

→ **Personnel total pour le RBUE (FG + NEG + NSI) : $1,08\text{M€} + 0,216\text{€} + 0,054\text{€} = 1,35\text{M€/an}$**

→ **Investissement total du GdR : 2,1M€/an**

▪ **Secteur privé :**

- total 6'200 sociétés d'exploitation/de transformation + 30'000 sociétés d'import = 36'200 sociétés

- Certification, 1^{er} audit : 100'000€/Mha (Romsilva) (2,4Mha → 240'000€) + audits de surveillance annuels pendant 4 ans (estimés à 45'000€/an) → moyenne 84'000€/an

- estimation autres certifications : a. autres certificats FSC-FM/CdC (150'000€/an) ; b. 1 certificat FSC-FM/CW (15'000€/an) ; c. certificats FSC-CdC de groupe (15 x 15'000€ = 225'000€) ; certificats individuels FSC-CdC : 166 x 5'000€ = 830'000€)

→ **coûts totaux de certification 1'304M€/an**

- **1 employé supplémentaire pour le SDR** : 5'000€/an/entreprise (pour 5% des entreprises) → $36'200 \times 0,05 \times 5,000 \text{ €} = 9,05\text{M€}$

- **besoins informatiques accrus** : 250 €/an/entreprise (toutes entreprises) : $36'200 \times 250\text{€} \rightarrow 9,1 \text{ M€/an}$

- développement interne du SDR, formation sur le SDR, savoir-faire de développement interne, code de conduite pour le développement interne et propositions OC de ASFOR : 10'000€ ; disons 1'000€/an (droit à l'utilisation du SDR ASFOR : pas de coûts supplémentaires pour les membres)

- développement du SDR et formation au SDR par 4 autres associations / groupes principaux : 4'000€/an

→ **Coûts de développement/maintenance du SDR pour les associations/grands groupes : 0,005M€/an** (disons utilisés par 6'200 membres)

- **développement de nouveaux SDR par des entreprises individuelles** (disons 30% du reste des entreprises, en moyenne 10'000€ ; utilisation du SDR pendant 10 ans) : estimation moyenne 1'000€/an/entreprise x 9'000 entreprises → **9M€/an**

- **ajustement des systèmes existants par des entreprises individuelles** (70% du reste des entreprises ; coût moyen estimé : 200€/an)

→ $21'000 \times 200\text{€} = 4,2\text{M€/an}$

- association à une OC : 800 – 5'000 euros/an/entreprise (selon la taille; disons en moyenne 2'000€) ; utilisation limitée (10% des entreprises)

→ $2'000\text{€} \times 3'620 = 7,24\text{M€/an}$

- **Mise en œuvre du SDR par des entreprises individuelles** (36'200 entreprises, en moyenne 3 lignes d'approvisionnement/société ; coût/ligne 200€/an) : estimation moyenne 1'500€/an → **21.72M€**

→ **Investissement total du secteur privé : 61'619M€**

▪ **Société civile :**

- WWF: estimation 1M euros (en 10 ans) (donc en moyenne 100'000€/an)

- Autres: disons que 4 autres ONG dépensent 25% de cela chacune : 100'000 €/an

→ **investissement total de la société civile : 200'000€/an**

Estimation TOTAL des investissements par an :

GdR + SP + SC = 2,1 + 61,6 + 0,2M€ = **63,9M€**

B. Bénéfices Potentiels

- **L'exploitation forestière illégale** en Roumanie est en moyenne de 1,6Mm3/an, représentant un montant d'environ **93M€/an** pour la matière seulement
- **Aucune taxe** ne doit être payée sur les produits (car il n'y a pas de droits de coupe). Cependant des contributions doivent être versées à : a. le *Fonds pour la Conservation et la Régénération des Forêts – FFRC*, 10-25% de la récolte autorisée calculée au prix moyen d'un m3 de bois sur pied. D'autres pourcentages s'appliquent pour le bois illégal trouvé et documenté, selon la propriété. Pour les besoins de ce calcul, nous faisons l'hypothèse que le bois abattu illégalement n'a pas été trouvé et donc nous appliquons une valeur moyenne de $(10 + 25) / 2 = 17,5\%$. Sur la base des informations communiquées par la Commission forestière du RU (2015), on suppose que le prix moyen de 1m3 de bois sur pied est de 37% du prix moyen de 1m3 du bois sur la route, laquelle est de 93M€/an / 1,6Mm3/an = 58,125€. Le volume annuel de bois illégal (1,6Mm3/an) devrait donc normalement avoir contribué au montant suivant à la **FFRC** : $1,6\text{Mm}^3/\text{an} \times 0,37 \times 0,58125\text{€/m}^3 \times 0,175 = \mathbf{6,02\text{M€/an}}$

b. Le *Fonds pour l'environnement - FE* (lié à l'ordonnance d'urgence du Gouvernement N° 196/2005) : 2% de la valeur du bois vendu, sauf pour le bois de chauffage (et quelques autres catégories, comme les arbres de Noël, qui ne sont pas pertinents dans ce contexte). En ligne avec les estimations de la FD, nous supposons que 60% du volume total exploité illégalement concerne le bois de chauffage. La valeur de 1m3 serait 93M€/an / 1,6Mm3/an = 58,125 €. La contribution au FE aurait été de $1,6\text{Mm}^3/\text{an} \times 60\% \times 2\% \times 58,125\text{€/m}^3 = \mathbf{1,12\text{M€/an}}$

Le bénéfice potentiel à gagner en évitant l'exploitation forestière illégale en faveur de la FFRC et du FE s'élève à : **7.1M€**
- De plus **20% de TVA** (nouveau taux au 01/01/16) pourrait être collectée sur les ventes, ce qui signifierait encore **18,6M€**
- Des bénéfices supplémentaires sont sensés être réalisés sur la **base de prix légèrement plus élevés pour les produits certifiés FSC**. Le volume total exploité par année représente 18,07Mm3/an, représentant une valeur de 659,74M€/an. La superficie totale des forêts de production est de 62% de 6,3Mha = 3.906Mha. La superficie certifiée totale (septembre 2015) représente 2'524'392ha, ce qui représente 64,6% de la forêt de production. En moyenne, la production de la forêt certifiée serait de $64,6\% \times 18,07\text{Mm}^3/\text{an} = 11,67\text{Mm}^3/\text{an}$, représentant une valeur de 426,19M€. En supposant que la prime moyenne sur le prix des bois FSC de Roumanie soit de 10 €/m3, cela générerait un bénéfice supplémentaire de $11,67\text{Mm}^3/\text{an} \times 10\text{€} = \mathbf{116.7\text{M€/an}}$.

Estimation du TOTAL des bénéfices potentiels par an :

93M€ + 7.1M€ + 18.6M€ + 116.7M€ = **235.4M€**

Si l'on compare les coûts estimés avec les bénéfices potentiels estimés, il semble que les bénéfices sont 3,7 fois plus grands que les coûts, ce qui signifie que les investissements faits par les acteurs du secteur peuvent être rentables.

Annexe 4: Vue d'ensemble des activités REDD + dans les pays APV

Pays	APV	ONU-REDD*	FCPF**	PIF***	Autre soutien REDD+ important
Cameroun	I	p	o		Financement du FEM pour les pays de la COMIFAC****
Côte d'Ivoire	N	p	C		
Gabon	N	p	o		Financement du FEM pour les pays de la COMIFAC
Ghana	I	p	o	√	
Guyana	N	P	o		Accord bilatéral avec la Norvège
Honduras	N	p	o		
Indonésie	I	I	o	√	Soutien Australien au MRV
Libéria	I		o		Soutien EuropeAid
Malaisie	N	p			Soutien Australien au MRV; Soutien EuropeAid à l'Etat de Sabah
République centrafricaine	I	p	o		Financement du FEM pour les pays de la COMIFAC
RD du Congo	N	I	o	√	Financement du FEM pour les pays de la COMIFAC
RDP du Laos	P	p	o	√	Soutien de la Finlande pour le développement de REDD+, aligné avec le PIF
République du Congo	I	I	o		Financement du FEM pour les pays de la COMIFAC
Thaïlande	P		o		
Vietnam	N	I	o		Programme Forestier FAO Finlande; Soutien JICA pour l'évaluation par la télédétection

Source : ETRN News numéro 55, mars 2014, 'Lier FLEGT et REDD + pour améliorer la gouvernance forestière'

Légende:

APV: I - Mise en œuvre ; N – Négociation ; P – Se prépare à négocier

ONU-REDD: I - Mise en œuvre (entièrement au budget) ; p - Pays partenaire (budget limité)

FCPF: o - Accord de partenariat signé et activités financées ; C - Candidat

PIF: √ - Pays PIF

Autre: Cette colonne ne concerne que les activités avec un soutien majeur au SNSF/MRV.

Notes sur le tableau:

* Programme ONU-REDD (Programme de collaboration des Nations Unies sur la REDD)

** Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF en anglais)

*** Programme d'Investissement Forestier (FIP en anglais)

**** Commission des Forêts d'Afrique Centrale

Annexe 5: Initiatives / Organisations mentionnées dans 4.4 - Initiatives du secteur privé

Initiative / Organisation	Site Internet
Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT)	www.atibt.com
Bureau Veritas	www.bureauveritas.com
Double Helix Tracking Technology (DHTT)	www.doublehelixtracking.com
Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	https://eiti.org
Forest Legality Alliance's 'Risk Tool' project	www.forestlegality.org/risk-tool
Forest Stewardship Council (FSC)	www.ic.fsc.org
Forest Trends - Supply-change.org platform	www.supply-change.org , www.supply-change.org/commodity/timber_and_pulp
Forests Monitor	www.forestsmonitor.org
FSC National Risk Assessments	https://ic.fsc.org/national-risk-assessments.310.htm
Global Forest Registry (GFR)	www.globalforestregistry.org
Global Timber Forum (GTF)	www.gtf-info.com
Global Timber Traceability Network (GTTN)	www.globaltimbertrackingnetwork.org/home/
Global Traceability Solutions (GTS)	http://www.global-traceability.com
Global Witness	www.globalwitness.org
Le Commerce du Bois (LCB)	www.lecommercedubois.org
NepCon	www.nepcon.net
NEPCon - Forestry Risk Profiles	www.nepcon.net/forestry-risk-profiles
PEFC France	www.pefc-france.org
Proforest	www.proforest.net/en
Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC)	www.pefc.org
Rainforest Alliance	www.rainforest-alliance.org
Réseau des Institutions de la Formation Forestière et Environnementale en Afrique Centrale (RIFFEAC)	www.riffeac.org
Resource Extraction Monitoring (REM)	www.rem.org.uk
SGS	www.sgs.com
Sustainable Tropical Timber Coalition (STTC)	www.europeansttc.com
TFT	www.tft-earth.org
Thünen-Institut: Forest Genetics	www.ti.bund.de/en/fg/
Timber Trade Action Plan (TTAP)	www.tft-earth.org/resource-centre/guides-and-reports/
Track Record Global Ltd (TRG)	www.trackrecordglobal.com
Transparency International (TI) - Corruption Perceptions Index (CPI)	www.transparency.org/cpi2014
UK Timber Trade Federation (UK TTF)	www.ttf.co.uk
WRI - Forest Legality Alliance (FLA)	www.forestlegality.org
WWF – Global Forest & Trade Network (GFTN)	http://gftn.panda.org