

Discussion de travail:

Quel impact le RDUE aura-t-il sur les APV et le régime d'autorisation FLEGT ?

Autrice: **Alison Hoare**

Novembre 2023

INTRODUCTION

Le RDUE est entré en vigueur au mois de juin 2023, octroyant aux entreprises 18 mois pour mettre en œuvre les nouvelles règles (Article 38). Le Règlement ne constitue qu'une des actions engagées par l'UE pour réduire la destruction des forêts et intervient après deux décennies de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce associé. Le RDUE vise à élargir cette approche pour englober à la fois le secteur forestier et le secteur agricole. Il exige des garanties prouvant que les produits ligneux et six produits de base agricoles (bovins, cacao, café, huile de palme, caoutchouc et soja) ont été produits légalement et ne résultent pas de la déforestation ni d'une dégradation des forêts.

Le Plan d'action FLEGT tenait compte du Règlement Bois de l'Union européenne (RBUE) abrogé 20 jours après l'entrée en vigueur du RDUE, même s'il continuera de s'appliquer au bois et aux produits dérivés ayant été produits avant le 29 juin 2023 et mis sur le marché à partir du 30 décembre 2024 (Article 37).¹ Une fois que le RBUE aura été remplacé, les autorisations FLEGT seront reconnues comme preuves de la légalité des produits ligneux, mais pas de leur risque de déforestation (Article 10).

Concernant les APV, le RDUE stipule qu'il « devrait tirer parti des résultats positifs obtenus [par le biais des APV], en particulier en ce qui concerne la participation accrue des parties prenantes et l'amélioration de la gouvernance forestière ». Il précise que l'UE coopérera avec les partenaires APV actuels pour leur permettre d'atteindre cette étape du régime d'autorisation FLEGT « lorsque cela est utile et a été convenu » (Paragraphe 81). S'agissant de la coopération internationale, le Règlement stipule que la Commission adoptera une approche coordonnée avec les pays producteurs, en particulier ceux classés comme présentant un risque élevé de déforestation, « en ayant recours à des partenariats actuels et futurs », et qu'elle élaborera « aux fins d'un tel engagement, un cadre stratégique global de l'Union » (Article 30).

Les incidences pour chaque pays n'ont pas encore été clairement définies, certains craignent par conséquent que les institutions, processus et domaines d'expertise créés au titre des APV ne soient pas maintenus, balayant de fait les progrès accomplis.

1. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES APV POUR RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DU RDUE

En plus d'avoir généré quantité d'informations, les processus de négociation et de mise en œuvre des APV ont fait l'objet d'un certain nombre d'études analysant leur impact et leur efficacité. Toutefois, d'autres recherches doivent être menées pour identifier les enseignements qui seront en mesure d'étayer la mise en œuvre et l'application du RDUE. Dans les secteurs du bois et de l'agriculture, beaucoup de ceux qui seront impactés par le RDUE ne faisaient pas partie d'un APV et risqueraient donc de reproduire les mêmes erreurs ou de ne pas tirer parti des progrès accomplis.

Par le passé, les APV ont eu un impact considérable sur la gouvernance et le fonctionnement du secteur, principalement en renforçant la société civile et en suscitant des discussions à l'échelle nationale à propos des enjeux de la gouvernance forestière. Ils ont de plus permis d'améliorer la coordination entre les différentes instances gouvernementales ainsi que les pratiques professionnelles des grands opérateurs. Leur impact sur les petites et moyennes entreprises (PME) est toutefois mitigé étant donné que pour de nombreux petits opérateurs, les coûts d'une mise en conformité légale surpassent les bénéfices qu'ils pourraient en tirer.

PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET DE PLAIDOYER

Sur la base des recherches menées précédemment, les participants ont convenu qu'il serait pertinent de partager avec les praticiens du RDUE les informations relatives aux aspects, leviers et mécanismes incitatifs des APV qui ont entraîné des

¹ « Le règlement (UE) no 995/2010 est abrogé avec effet au 30 décembre 2024. Toutefois, le règlement (UE) n°995/2010 continue de s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2027 au bois et aux produits dérivés au sens de l'article 2, point a), du règlement (UE) no 995/2010 ayant été produits avant le 29 juin 2023 et mis sur le marché à partir du 30 décembre 2024. Par dérogation à l'article 1er, paragraphe 2, du présent règlement, le bois et les produits dérivés au sens de l'article 2, point a), du règlement (UE) n°995/2010 ayant été produits avant le 29 juin 2023 et mis sur le marché à partir du 31 décembre 2027 sont conformes à l'article 3 du présent règlement. »



Lors des négociations de l'APV, le Liberia a adopté la loi sur les droits fonciers, la première loi libérienne à reconnaître les droits des femmes à la terre et l'une des lois les plus progressistes en matière de droits fonciers en Afrique. Rita Massaquoi a utilisé le processus de l'APV pour formaliser et plaider en faveur des droits coutumiers à la terre, devenant ainsi la première femme propriétaire foncière de sa ville.
Photo: Alexandra Benjamin / Fern.

améliorations de gouvernance. Il s'agit notamment de partager :

- Comment les processus multipartites ont-ils permis à la société civile de prendre part aux prises de décision ;
- Le rôle des processus nationaux de définition de la légalité dans les processus de lancement des réformes, ainsi que les enjeux qui en découlent ;
- Les mécanismes qui ont amélioré la gouvernance au sein des gouvernements et en dehors ; et
- Les mesures qui ont incité diverses parties prenantes à prendre part aux processus de réforme.

De nouvelles recherches devraient par ailleurs être menées pour examiner les coûts et incitations liés à l'octroi d'autorisations aux PME (y compris les petits exploitants) ainsi que les solutions pour aider les PME à respecter ces exigences.

2. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES APV EN MATIÈRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

L'expérience acquise dans le cadre du plan d'action FLEGT souligne en outre l'importance d'élaborer des théories fiables du changement ou des trajectoires d'impact et, sur cette base, de créer des cadres de suivi. L'absence de ces éléments dans les prémices du plan d'action a en effet entravé ses processus de suivi et d'évaluation. Le RDUE a par conséquent besoin de cadres de suivi, à l'échelle de l'UE et des pays avec lesquels l'UE coopérera.

L'UE est actuellement en train d'élaborer un Cadre stratégique de coopération internationale, dans lequel il pourrait être pertinent de déterminer « où » et « comment » fonder des théories du changement, notamment en ce qui concerne la façon dont les APV (institutions, processus et informations) s'inscrivent dans ce Cadre. La clarification par l'UE du rôle envisagé pour les APV pourrait renforcer le soutien, voire galvaniser les prochaines actions les concernant. Si les pays partenaires de l'UE mettent au point leurs propres théories du changement, ils pourraient alors

fournir un cadre à la théorie du changement global de l'UE, contribuant ainsi à ce que cette dernière soit à la fois axée sur l'impact et atteignable. Ces théories nationales du changement pourraient en outre servir de référence aux partenariats conclus entre des pays producteurs et l'UE, et pourraient s'appuyer sur celles qui ont déjà été élaborées pour d'autres actions menées dans le secteur de l'utilisation des terres.

Le temps consacré à ces discussions stratégiques permet de garantir la coordination et l'alignement des actions menées à la fois par les parties prenantes à l'échelle nationale, mais aussi par la communauté internationale. Ces échanges permettent aussi d'identifier les possibilités de coordination transverse.

Des cadres de suivi au niveau de l'UE et des pays doivent aussi être créés. Les Systèmes de suivi national de l'impact mis en place au titre des APV peuvent jouer un rôle dans les processus de suivi par pays. Le suivi doit inclure un volet consacré aux moyens de subsistance, car bien que ces derniers n'aient pas fait l'objet d'une attention suffisante dans le cadre du FLEGT, ils sont indispensables pour atteindre les objectifs globaux en matière de développement durable. Les impacts intentionnels du RDUE, s'agissant par exemple de la traçabilité et des réformes juridiques, de même que les impacts non intentionnels, notamment sur la coordination entre les gouvernements et la capacité de la société civile, doivent tous faire l'objet d'un suivi.

PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RECHERCHE ET DE PLAIDOYER

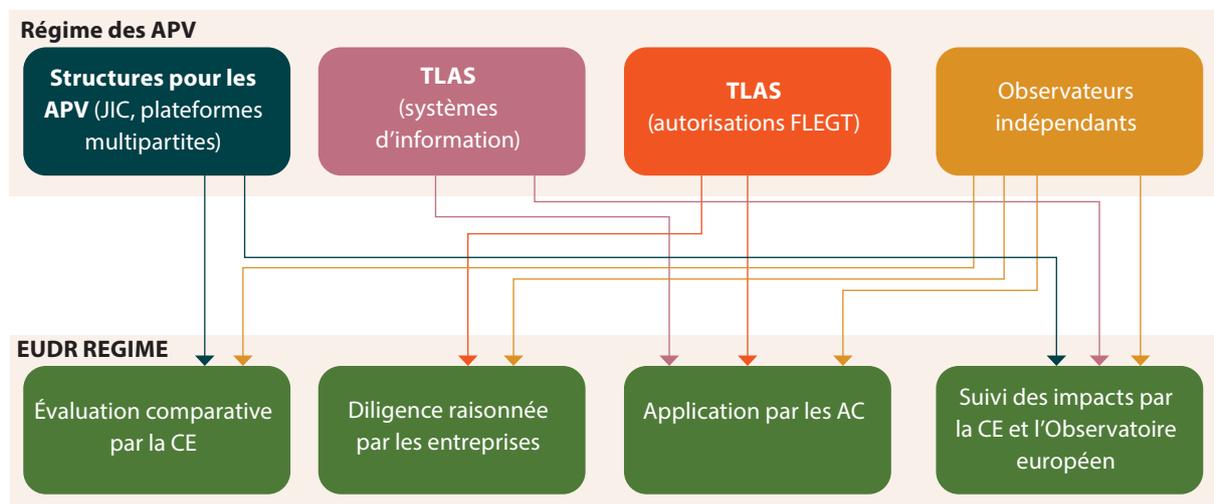
Les participants ont convenu que la société civile au sein de l'UE comme des pays partenaires, doit jouer un rôle important dans l'élaboration des théories du changement et dans la mise en place des suivis. Pour ce faire, ils ont suggéré de documenter toutes les expertises de suivi et d'évaluation qui existent déjà au sein de la société civile, ainsi que d'examiner les arrangements institutionnels conclus au sein des APV et qui ont permis à la société civile de contribuer à la surveillance du secteur forestier.

Ils ont en outre estimé qu'il faut identifier les problématiques ou thématiques à inclure dans les théories du changement au niveau de l'UE et des pays.

3. RÔLE POTENTIEL DES APV EN SOUTIEN AU RESPECT DES OBLIGATIONS EN VERTU DU RDUE

Un certain nombre de structures ont été créées pour appuyer les processus de négociation et de mise en place des APV dans les pays concernés. Il s'agissait notamment de comités mixtes d'application (JIC), de plateformes multipartites, d'observateurs indépendants et de systèmes d'assurance de légalité du bois (TLAS). La Figure.1 illustre comment ces structures et systèmes peuvent servir à faire respecter et appliquer le RDUE.

Figure 1: Rôle potentiel du régime des APV dans le respect et l'application du RDUE





Un villageois découpe un arbre abattu en planches. Papouasie, Indonésie.
Photo: Manuel Boissière / CIFOR.

Les TLAS pourraient contribuer au respect des exigences du RDUE en matière de diligence raisonnée, bien qu'il convient d'indiquer que le Règlement stipule que le bois autorisé dans le cadre du FLEGT sera reconnu comme preuve de légalité et non pas comme preuve de son statut « zéro déforestation ». Cela signifie qu'à l'heure actuelle, les autorisations FLEGT ne garantissent pas que tous les produits du bois concernés sont « zéro déforestation ».

La faisabilité de la création d'un scénario dans lequel les régimes d'autorisation FLEGT seraient en mesure d'exclure le bois issu d'une déforestation varie d'un pays à l'autre. Par exemple au Ghana, le TLAS autorise la vente de bois confisqué susceptible de provenir d'un déboisement. Ce bois constituerait une violation de l'exigence « zéro déforestation » du RDUE. Néanmoins, le TLAS du Ghana a pu identifier le bois qui a été confisqué, il serait donc possible d'interdire l'accès de ce dernier au marché de l'UE afin de respecter les obligations de l'Union au regard du RDUE.

Les TLAS pourraient aussi servir à la transmission de données de géolocalisation, conformément aux exigences du RDUE. À titre d'exemple, le TLAS du Ghana a déjà collecté des données de

géolocalisation concernant le bois récolté, mais d'autres pays comme le Viet Nam devraient réformer leurs systèmes afin de pouvoir faire de même.

Ces systèmes d'information développés à des fins d'autorisation pourraient également contribuer à l'application et au suivi du RDUE par les autorités compétentes (AC) de l'UE. Pour ce faire, il faudrait que ces systèmes puissent extraire les informations pertinentes et les publier ou les partager avec les autorités concernées.

Le suivi assuré par la société civile est une caractéristique indispensable des régimes d'autorisation du bois, même si l'approche adoptée varie en fonction des pays. Les acteurs de la société civile pourraient mettre à profit leur expérience pour contribuer à la mise en œuvre du RDUE, en fournissant par exemple des données et informations en mesure d'étayer les évaluations comparatives des pays, les stratégies d'application des AC, ainsi que les processus et efforts de diligence raisonnée déployés par les entreprises pour surveiller leur impact et leur efficacité.

En outre, les cadres institutionnels qui ont été créés pour venir en appui aux APV (les organes

gouvernementaux comme les JIC, mais aussi les plateformes multipartites) pourraient étayer les processus d'évaluation comparative et de suivi par la Commission. Ils pourraient également servir à élaborer et mettre en œuvre des mesures en réponse à la classification d'un pays comme présentant un risque élevé.

PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RECHERCHE DE PLAIDOYER

Les participants ont convenu de la nécessité de mener des recherches supplémentaires pour étayer les décisions relatives au rôle que les institutions et processus des APV pourraient jouer dans le cadre du RDUE. Il pourrait notamment s'agir d'examiner :

- Les TLAS nationaux, afin d'évaluer leur conformité aux exigences « zéro déforestation » et exigences relatives aux données de géolocalisation, ainsi que pour déterminer la faisabilité des réformes nécessaires ;
- Les systèmes nationaux d'information, afin de déterminer les types de données qu'ils pourraient transmettre pour contribuer à l'application et au suivi du RDUE ;
- Les types de données et expertises au sein des institutions des APV qui pourraient contribuer aux évaluations comparatives et au suivi ;
- Le champ d'expertise des organisations de la société civile et leurs rapports institutionnels avec le gouvernement concerné pour définir leurs rôles potentiels dans l'information et le soutien aux évaluations comparatives des pays, aux processus de diligence raisonnée des entreprises ainsi qu'à l'application du RDUE par les AC et/ou le suivi des impacts.

IDENTIFICATION D'AUTRES MESURES INCITATIVES POTENTIELLES, AU-DELÀ DU RDUE, POUR L'OCTROI D'AUTORISATIONS RELATIVES AU BOIS

Le RDUE affaiblira les mesures incitatives pour les autorisations FLEGT, à moins que ces dernières puissent être modifiées de façon à garantir que les produits concernés sont « zéro déforestation ». Toutefois, l'UE n'est pas le principal marché d'exportation du bois provenant de beaucoup de ces pays, et cette question risque d'être de



Forêt tropicale en Afrique du Centre.
Photo: Uwe Michael Neumann / Shutterstock

moins en moins pertinente à l'avenir, notamment parce que certains exportateurs deviennent des importateurs.

Il faut par conséquent chercher à savoir si d'autres mesures incitatives pour le bois autorisé dans le cadre du FLEGT peuvent ou non être identifiées. Certains pays producteurs de bois coopèrent pour faire reconnaître les systèmes nationaux de traçabilité du bois sur des marchés d'exportation autres que l'UE. D'autres organisations internationales comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et le Groupe d'experts de l'APEC sur l'exploitation forestière illégale et le commerce associé œuvrent également pour la traçabilité, la légalité et la durabilité du bois, en vue d'améliorer la coordination entre les initiatives des pays ainsi que d'élaborer des standards minimums. De plus, un certain nombre d'accords de commerce et de coopération internationale incluent des engagements visant à coopérer sur l'exploitation illégale du bois et les régimes d'autorisation du bois (p. ex. l'accord de libre-échange UE-Viêt



Au cours des deux dernières décennies, les APV FLEGT ont permis de renforcer la participation de la société civile dans la prise de décision, de réduire l'exploitation illégale et d'améliorer la gouvernance forestière. Les enseignements tirés du FLEGT pourraient dès lors bénéficier aux secteurs couverts par le RDUE comme l'huile de palme.

Photo : 2Seven9 / Shutterstock

Nam et l'accord de coopération USA-Viet Nam sur l'exploitation illégale et le commerce du bois).

En ce qui concerne les marchés intérieurs, des efforts considérables ont été déployés ces dernières années pour promouvoir l'utilisation de la passation des marchés publics en vue de créer un plus grand marché pour le bois légal, y compris le bois autorisé par le régime FLEGT. De telles politiques sont déjà appliquées en Indonésie et sont en cours d'élaboration au Cameroun et au Ghana.

PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RECHERCHE DE PLAIDOYER

Les participants se sont mis d'accord sur l'importance d'identifier les organisations et processus internationaux liés à l'élaboration et à la promotion de standards internationaux sur la légalité et la durabilité, qui pourraient s'avérer utiles dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT et de l'élaboration de TLAS. Il faudrait par ailleurs mener des études pour examiner les éventuelles politiques de passation des marchés publics et les campagnes de sensibilisation des consommateurs afin d'inciter à la vente de bois autorisé par FLEGT sur les marchés intérieurs.

CONCLUSION

La stratégie de mise en œuvre du RDUE doit prendre en compte le futur des APV. Pour ce faire, il faut tenir compte de toutes les expériences et expertises acquises au fil de la conception et de la mise en œuvre des APV.

Les secteurs des forêts et de l'utilisation des terres des pays qui ont conclu un APV varient considérablement, tout comme leur VPA et leur expérience en matière de TLAS. Lorsqu'il s'agira de trouver comment le RDUE peut s'appuyer sur les APV, les opportunités et les enjeux seront donc différents en fonction du contexte. Il sera par conséquent essentiel d'étudier les champs d'action et leviers qui existent dans chaque pays partenaire afin de renforcer le soutien ou l'engagement en faveur de la mise en œuvre du RDUE.



Photo: Toa55 / Shutterstock

CONTEXTE

En avril 2023, Fern a réuni plusieurs experts sur l'élaboration des politiques en lien avec les forêts afin d'examiner les potentielles conséquences que le nouveau Règlement de l'UE sur les produits « zéro déforestation » (RDUE) pourrait avoir sur l'application du plan d'action de l'UE sur la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) ainsi que sur les accords de partenariat volontaires (APV). Les experts ont discuté de la façon dont les APV pourraient renforcer la mise en œuvre et l'application du RDUE ainsi que des possibilités pour le nouveau régime de soutenir et renforcer les APV. L'objectif de la réunion était d'identifier les domaines dans lesquels les organisations de la société civile au sein l'UE et des pays ayant conclu un APV pourraient mener des recherches et des actions de plaidoyer.

Les échanges se sont articulés autour de quatre thèmes :

- Enseignements tirés des APV pour renforcer la mise en œuvre du RDUE ;
- Enseignements tirés des APV en matière de suivi et d'évaluation ;
- Rôle potentiel des APV en soutien au respect des obligations en vertu du RDUE ; et
- Identification d'autres mesures incitatives potentielles, au-delà du RDUE, pour l'octroi d'autorisations relatives au bois.

La réunion s'est déroulée en vertu de la règle de Chatham House.

Le présent document vise à rendre compte des échanges qui se sont tenus ainsi qu'à approfondir les idées et points de vue partagés. Pour approfondir toute question, veuillez contacter Tyala Ifwanga (tyala@fern.org).

Fern, Royaume-Uni

1C Fosseyway Business Centre,
Stratford Road,
Moreton in Marsh, GL56
9NQ, Royaume-Uni

Fern, Bruxelles

Rue d'Édimbourg, 26,
1050 Bruxelles, Belgique
www.fern.org

Le présent document a été rédigé avec l'aide de la Fondation Ford, l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement de l'Union européenne et le Ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les points de vue des bailleurs de fonds.

