



Pour des Accords de Partenariat Volontaires (APV) au service des Forêts, des Peuples et du Climat

Recommandations de la société civile sur le futur des APV

Cette note d'information est destinée à contribuer au débat en cours sur le soutien futur au Plan d'action de l'Union européenne (UE) sur l'application des lois forestières, la gouvernance et le commerce (FLEGT) et en particulier ses Accords de Partenariat Volontaires (APV).

Le plan d'action FLEGT de l'UE a été introduit en 2003 pour lutter contre l'exploitation forestière illégale et le commerce connexe, promouvoir la gestion durable des forêts et s'attaquer à certaines des causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts. Depuis lors, il a permis de réduire l'exploitation forestière illégale, de mieux faire connaître son impact préjudiciable, de susciter des réformes en matière de gouvernance forestière notamment par le biais des APV et du Règlement sur le Bois de l'UE (RBUE). Alors que l'UE envisage un soutien futur à FLEGT, il est urgent que la mise en œuvre soit renforcée et que les APV soient fortement reliés aux évolutions politiques et économiques. Les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV se sont engagés à mettre un terme à la déforestation et à la dégradation des forêts d'ici à 2020 et à protéger et restaurer les forêts en contribuant à limiter le réchauffement climatique à 1,5 ° Celsius. Ils doivent traduire ces engagements en actes.

Avancées

Une évaluation indépendante du plan d'action FLEGT¹ et un rapport de la Cour des comptes européenne² ont confirmé la conception novatrice et la pertinence continue de FLEGT. Ces rapports ont noté la contribution importante de FLEGT à la lutte internationale contre l'exploitation forestière illégale et le commerce qui y est associé et le rôle qu'il joue dans l'amélioration de la gouvernance dans les pays partenaires. Cela comprend le renforcement de la participation des acteurs locaux, en particulier des organisations de la société civile et, dans certains cas, des communautés forestières, en stimulant la transparence et la responsabilisation et en déclenchant des réformes juridiques pour protéger les droits des populations forestières et des communautés locales. L'évaluation a également noté que la mise en œuvre devait être renforcée, que les progrès réalisés devraient être consolidés et les défis relevés. Ces conclusions sont bien accueillies par les organisations de la société civile qui considèrent les APV comme faisant partie intégrante des améliorations apportées à la gouvernance forestière dans leurs pays respectifs. En particulier, les organisations de la société civile reconnaissent que les APV offrent un espace et des structures politiques qui leur permettent d'être au mieux des agents de changement.³

« [...] FLEGT demeure une initiative innovante, globale et résistante à l'épreuve du temps, susceptible d'inspirer un mouvement mondial pour éradiquer l'exploitation forestière illégale. [...] Un engagement à long terme est nécessaire pour aborder les questions complexes qui subsistent et parvenir à une gestion durable des forêts conformément à l'Objectif 15 du développement durable. »

Le Commissaire européen Neven Mimica sur l'évaluation du plan d'action FLEGT

1 Evaluation of the EU FLEGT Action Plan (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 2004-2014, mai 2016: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-flegt-evaluation.pdf>

2 Special Report No 13/2015: EU support to timber producing countries under the FLEGT Action Plan, European Court of Auditors, October 2015: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_13/SR_FLEGT_EN.pdf

3 Lutter contre l'exploitation illégale des forêts, la déforestation et la dégradation des forêts : programme d'action pour l'UE, Fern, Forest Peoples Programme, Global Witness, Greenpeace, Transparency International, World Wide Fund: http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Final%20FLEGT%20statement_17032016%20-%20final%20proofed_fre.pdf

Défis

Dans la plupart des pays mettant en œuvre un APV, les organisations de la société civile sont préoccupées par le fait que le respect total de l'accord est loin d'être atteint et jusqu'à présent, seule l'Indonésie a délivré des licences FLEGT. La corruption et la dégradation de l'environnement demeurent des préoccupations majeures, et la législation de certains pays n'est pas claire, est insuffisante, inégalement appliquée et peine à intégrer les normes en matière de droits de l'homme. L'accès à l'information, en particulier pour les communautés locales, et la transparence sont encore limités. Enfin, le soutien aux petits exploitants forestiers est faible. De nouvelles menaces pour les forêts ont émergé, y compris l'agriculture à grande échelle, les mines, les centrales hydroélectriques et d'autres investissements dans le domaine des infrastructures, qu'il s'avère nécessaire d'aborder de façon adéquate.

Recommandations

Les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV doivent pleinement mettre en œuvre, renforcer et optimiser les APV. Pour cela, il est impératif de :

- 1. Consolider la volonté politique au plus haut niveau pour les APV**
- 2. Mettre l'accent sur les éléments de gouvernance des APV**
- 3. Renforcer la participation et le suivi multipartites tout au long du processus APV**
- 4. Mettre en place les licences FLEGT**
- 5. Suivre et évaluer l'impact des APV**
- 6. Relier les APV à d'autres mesures clés**

1. Consolider la volonté politique au plus haut niveau pour les APV

L'UE et ses États membres jouent un rôle important dans le maintien d'un élan politique pour garantir que les avantages tirés des APV soient atteints, y compris des lois plus claires et plus justes en matière de tenure foncière, des moyens de subsistance à petite échelle améliorés, une collecte adéquate des recettes et une coordination multisectorielle renforcée. Nous recommandons donc à l'UE :

- d'intégrer la « diplomatie forestière » dans ses efforts en

Les APV

Les APV sont un élément central du plan d'action FLEGT de l'UE. Les APV sont des accords commerciaux bilatéraux juridiquement contraignants entre l'UE et les pays producteurs de bois qui définissent les engagements et les actions que l'UE et les pays exportateurs de bois doivent prendre pour lutter contre l'abattage illégal, y compris les mesures visant à accroître la participation des acteurs de la société civile, renforcer les droits fonciers et lutter contre la corruption.

Six APV ont été signés à ce jour entre l'UE, le Cameroun, le Ghana, l'Indonésie, le Libéria, la République centrafricaine et la République du Congo, et d'autres sont en cours de négociation. Il est estimé qu'environ 90% de la valeur de tous les échanges transfrontaliers de bois tropicaux et produits dérivés proviennent de pays engagés à diverses étapes du processus APV.

matière de diplomatie climatique⁴ pour faire en sorte que les forêts constituent une priorité stratégique dans les dialogues politiques avec les pays tropicaux forestiers et pour mettre en place des processus efficaces et inclusifs de mise en œuvre des APV. Cette diplomatie forestière devrait être dirigée par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les délégations des États membres de l'UE. Une telle diplomatie devrait viser à encourager des acteurs importants tels que la Chine à s'impliquer dans les APV et d'autres processus de gouvernance forestière ;

- de veiller à ce que les APV continuent à faire partie des dialogues politiques de haut niveau entre l'UE et les pays partenaires et que l'UE intensifie son soutien à la protection des forêts et aux moyens de subsistance à petite échelle.

2. Mettre l'accent sur les éléments de gouvernance des APV

Les pays partenaires de l'APV se sont engagés à consolider la bonne gouvernance forestière et à mettre en place des systèmes fiables de vérification de la légalité du bois (SVL)⁵ couvrant toutes les sources de bois et leurs chaînes de contrôle complètes. Les progrès réalisés en la matière ont été plus lents que prévu, car les complexités techniques, les coûts et les lacunes en termes de capacités, la corruption systémique et le manque d'appropriation

4 Voir les Conclusions du Conseil sur la diplomatie climatique européenne après la COP21 du 15 février 2016, en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/15-fac-climate-diplomacy/>

5 Dans chaque APV, la définition de la légalité énonce clairement les points des lois nationales par rapport auxquels l'établissement de la conformité sera effectué de manière systématique au moyen du système de vérification de la légalité du bois. Le bois et les produits bois conformes aux lois citées dans la définition de la légalité sont considérés comme légaux au titre de l'APV. La définition de la légalité est donc au cœur des systèmes de vérification de la légalité du bois. Voir : <http://www.euflegt.efi.int/web/apv-a-z/systeme-verification-legalite>

par le gouvernement entravent les efforts. Si les gouvernements se doivent de renforcer leur capacité à développer un SVL solide, cela devrait aller de pair avec une gouvernance efficace et des réformes juridiques. Nous recommandons que :

- l'UE et ses États membres renforcent leur soutien aux réformes juridiques et de gouvernance qui intègrent les normes internationales relatives aux droits de l'homme, à l'environnement et à la lutte contre la corruption et ont une incidence sur les droits des forêts et des peuples forestiers. Cela devrait inclure : une collaboration et une coordination intensifiées entre l'UE et Interpol, les institutions compétentes des Nations unies et les pays partenaires de l'APV par le biais des structures nationales APV et d'autres forums pertinents au niveau européen et international ;
- les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV veillent à ce que les plans de travail APV incluent des jalons précis en termes de gouvernance assortis de délais pour élaborer et mettre en œuvre des réformes juridiques cohérentes et respectueuses des droits humains. Les plans de travail devraient également inclure des jalons sur la mise en œuvre des mesures de transparence, la prise en compte des résultats des audits indépendants et des rapports d'observation indépendante des forêts ainsi que sur le bon fonctionnement des structures de l'APV et la participation des parties prenantes locales. Ces jalons liés à la gouvernance devraient être évalués de façon régulière au moyen de rapports d'avancement et faire l'objet de dialogues multipartites de haut niveau pour remédier aux lacunes et retards ;
- l'UE soutienne une plus grande implication des organes judiciaires et de contrôle et le renforcement de leurs capacités afin d'assurer une application juste et appropriée des lois et un suivi de la corruption.

3. Renforcer la participation et le suivi multipartites tout au long du processus APV

L'une des forces du processus APV est son exigence de participation des parties prenantes à l'élaboration conjointe de solutions permettant de fournir des points de vues complémentaires et indépendants. Ce principe devrait être maintenu car il commence à produire des résultats significatifs en termes de recherche de solutions adaptées à un contexte national spécifique. La lutte contre l'exploitation forestière illégale, la déforestation et les changements climatiques est urgente, cependant le changement de comportement dans un secteur prend du temps et consolider la confiance entre les parties prenantes est essentielle. Nous recommandons que :

- l'UE et ses États membres continuent de soutenir une participation effective et significative de divers groupes indépendants d'acteurs de la société civile, y compris la participation directe des représentants des communautés locales et autochtones aux processus APV par l'accès à des ressources adéquates et le renforcement des capacités. Cette participation pourrait inclure des contributions liées à des décisions clés sur des questions telles que les objectifs et les activités ainsi que la présentation de comptes rendus et

l'évaluation annuelle du processus APV au moyen de rapports annuels d'activités et d'audits indépendants ;

- les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV permettent une observation efficace et indépendante des forêts par les organisations de la société civile et les communautés. L'UE et les pays partenaires de l'APV doivent admettre les risques encourus dans l'observation indépendante des forêts et identifier des mesures concrètes pour assurer la sécurité des organismes d'observation indépendante. Les conclusions de l'observation indépendante devraient être discutées librement et publiquement par les parties prenantes et consignées dans les rapports annuels d'avancement des pays afin d'évaluer les lacunes et engager des mesures correctives ;
- l'UE prie instamment les pays partenaires de l'APV d'octroyer un espace réel aux groupes de la société civile et aux représentants des communautés afin qu'ils puissent exprimer leurs opinions librement et indépendamment. Les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV devraient examiner et réagir aux rapports sur les restrictions potentielles ou réelles imposées aux représentants de la société civile des pays mettant en œuvre un APV.

4. Mettre en place les licences FLEGT

L'octroi de licences FLEGT est un outil clé pour construire et maintenir la crédibilité et la solidité du SVL. Une telle avancée démontrera que la gouvernance durable dans le secteur forestier et le commerce du bois s'est améliorée. Nous recommandons que :

- les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV soutiennent le renforcement du SVL. Les deux parties devraient garantir des réponses immédiates et crédibles en cas de non-respect ;
- les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV devraient envisager de mettre en œuvre des mesures pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) et les pratiques forestières communautaires à se conformer aux exigences de l'APV. De telles mesures ne devraient cependant pas porter atteinte à la crédibilité du SVL. Les options pourraient comprendre l'exploration de systèmes simplifiés de contrôle de la chaîne d'approvisionnement de sources moins précieuses, la prise en compte d'exceptions temporelles au sein du SVL et l'exemption du respect par les PME de certaines obligations de la définition de la légalité pour une période limitée ;
- l'UE devrait assurer une surveillance indépendante efficace du marché dans le cadre de l'APV. Un tel suivi permettrait de démontrer les incitations au niveau du marché de l'UE et l'appui (ou son absence) aux licences FLEGT ainsi qu'encourager les pays producteurs à améliorer la gouvernance dans l'industrie du bois.

5. Suivre et évaluer l'impact des APV

Le défi de démontrer les impacts des APV a été exacerbé par le manque de mécanismes appropriés de suivi et d'évaluation

et l'absence d'une théorie du changement claire au niveau des pays producteurs et de l'UE. Dans le même temps, il est difficile d'établir un lien de causalité entre les APV et les incidences sur la gouvernance puisqu'il s'agit de mesurer des objectifs mobiles, de concilier les points de vue des différentes parties prenantes, de reconnaître la grande diversité des processus et objectifs nationaux et de reconnaître les lacunes dans la collecte et le traitement des données. Nous recommandons que :

- l'UE encourage les pays partenaires de l'APV à élaborer un plan de travail réaliste et équilibré qui reflète l'évolution des objectifs du processus APV national lors de son actualisation. Les progrès réalisés par rapport aux objectifs, aux jalons et aux activités énoncés dans le plan de travail et à tout impact plus large devraient être consignés dans les rapports d'avancement annuels conjoints ;
- les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV élaborent un cadre solide de suivi et d'évaluation au niveau des pays afin d'évaluer dans quelle mesure les jalons techniques et ceux liés à la gouvernance sont atteints, tout en veillant à ce que le cadre de suivi et l'évaluation réguliers bénéficie du soutien du gouvernement, des entreprises et de la société civile et qu'il soit inclusif et délibératif ;
- les États membres de l'UE et les pays partenaires de l'APV mettent en place un organe consultatif mondial reflétant la diversité des pays mettant en œuvre l'APV et des acteurs nationaux, européens et internationaux afin de suivre les progrès de la mise en œuvre par le biais de rapports périodiques d'avancement et d'évaluation nationaux, de rapports d'audits et d'observateurs indépendants des forêts ainsi que d'indicateurs indirects portant sur le climat d'investissement, la corruption, les contributions déterminées au niveau national (CND)⁶ et les objectifs de développement durable (ODD).

6. Relier les APV à d'autres mesures clés

Bien que l'exploitation illégale du bois reste un problème dans le secteur forestier, la plupart des bois tropicaux entrant dans l'UE aujourd'hui ne proviennent pas de concessions forestières, mais de terres converties à d'autres usages, souvent illégalement⁷.

Le RBUE est la principale mesure du côté de la demande dans le cadre du plan d'action FLEGT. Pourtant, son application insuffisante, les régimes de sanctions non harmonisés et les retards de mise en œuvre par les États membres ont entravé son efficacité.

⁶ L'Accord de Paris sur le climat stipule que chaque Partie préparera, communiquera et maintiendra les contributions nationales successives qu'elle entend réaliser. Ces contributions précisent les objectifs d'adaptation et de réduction des émissions des pays participants pour la période allant jusqu'en 2030. Voir : https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_french_.pdf

⁷ Recel de bois tropical, Fern, mars 2015: http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Stolen%20Goods_FR_0.pdf

Parallèlement, les politiques de développement ont évolué depuis 2003 et elles incluent à présent de nouveaux cadres tels que l'Accord sur le Climat de Paris, l'Agenda 2030 et ses 17 ODD, et le nouveau Consensus de l'UE sur le Développement. Les efforts visant à lutter contre l'exploitation illégale et le déboisement ne peuvent être couronnés de succès et contribuer au développement mondial et aux objectifs climatiques que si les droits fonciers des populations locales sont renforcés et sécurisés. Il existe des liens avérés entre la sécurité des droits fonciers communautaires, la gestion durable des forêts et la diminution de la déforestation. Les risques d'exploitation non durable par les autres utilisateurs de terres résultant de la mise à l'écart des communautés sont également bien connus⁸. Nous recommandons que :

- les délégations et les États membres de l'UE encouragent des liens plus étroits entre les structures de mise en œuvre des APV et les Autorités Compétentes du RBUE ainsi que les autres partenaires commerciaux de l'UE, y compris ceux qui s'emploient à lutter contre le commerce illégal du bois et le bois illégal issu de concessions forestières. Cela pourrait prendre la forme de visites des Autorités Compétentes aux pays partenaires de l'APV et à d'autres pays producteurs de bois et d'échanges réguliers avec les organisations de la société civile impliquées dans l'observation indépendante des forêts ;
- l'UE renforce la cohérence et stimule les liens entre les APV, les ODD, les CDN et les mesures politiques sectorielles, y compris dans les domaines de l'agriculture, des mines et des infrastructures ;
- l'UE élabore un plan d'action sur la déforestation et la dégradation des forêts qui traite de la responsabilité mondiale de l'UE en matière de protection des forêts et de respect des droits des peuples forestiers.



Photo: Terry Sunderland for CIFOR / Flickr.com/CC

⁸ Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change, World Resources Institute, July 2014: <http://www.wri.org/sites/default/files/securingrights-full-report-english.pdf>

