

Le processus Accord de partenariat volontaire (APV)
dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest:

de la théorie à la pratique



Le processus Accord de partenariat volontaire (APV)
dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest:

de la théorie à la pratique

Ce document a été produit avec l'aide financière de l'Union européenne.

*Les points de vue exprimés ici n'engagent que les auteurs et ne peuvent en aucun cas
être considérés comme reflétant l'opinion officielle de l'Union européenne.*

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Table des matières

Remerciements	vi
Sigles et abréviations	vii
Résumé exécutif	viii
Introduction	10
Chapitre 1: La pré-négociation	17
1.1. Mobilisation des parties prenantes	18
Exemple 1.1.1: Structuration du secteur artisanal au Libéria	19
Exemple 1.1.2: Mobilisation de la société civile au Cameroun	19
1.2. Sensibilisation et consultation	20
Exemple 1.2.1: Information et sensibilisation sur l'APV au niveau central et décentralisé en Côte d'Ivoire	21
Exemple 1.2.2: Mission d'échange au Ghana pour mieux appréhender le processus APV	21
1.3. Etat des lieux de l'existant et définition des enjeux et défis	23
Exemple 1.3.1: Etat des lieux participatif de la légalité et traçabilité en Côte d'Ivoire	24
Exemple 1.3.2: Analyse de la chaîne de contrôle au Libéria	24
Exemple 1.3.3: Caractérisation socio-économique du secteur du sciage artisanal en République centrafricaine	25
Exemple 1.3.4: Etude d'impact de l'APV au Ghana	25
1.4. L'émergence d'un consensus national	26
Chapitre 2: La négociation	29
2.1. Mobiliser les parties prenantes: participation et consultation	31
Exemple 2.1.1: Une plateforme efficace représentant la société civile au Cameroun	31
Exemple 2.1.2: Intégration de représentants des communautés dans le comité de pilotage de l'APV au Libéria	32
Exemple 2.1.3: Une bonne représentativité des différents groupes d'acteurs dans la Commission technique de la RDC	34
Exemple 2.1.4: Les représentants de la société civile initialement sélectionnés par le Gouvernement au Congo	34

2.2. Renforcer les capacités des parties prenantes et améliorer l'accès à l'information	36
Exemple 2.2.1: La Commission technique de Côte d'Ivoire se forme à la négociation	36
Exemple 2.2.2: Rôle clé de certaines organisations internationales dans le renforcement des capacités de la société civile	36
Exemple 2.2.3: La République du Congo communique sur l'APV	37
2.3. Adapter le développement du SVL au contexte local	38
Exemple 2.3.1: La grille de légalité de la RCA - outil de réforme du cadre réglementaire	39
Exemple 2.3.2: Absence de référence aux grilles de légalité dans certains textes d'application de l'APV au Cameroun	41
Exemple 2.3.3: Un système de traçabilité fonctionnel au Libéria	41
Exemple 2.3.4: Baser la traçabilité sur les systèmes existants – le cas de la RCA	42
Exemple 2.3.5: Les «tests à blanc» du SVL au Congo et les tests de terrain des grilles de légalité au Cameroun, Congo, Ghana et RCA, porteurs de nombreux enseignements	43
2.4. Adopter une approche différenciée entre le domestique et l'industriel	45
Exemple 2.4.1: L'APV au Ghana - déclencheur pour la préparation d'un texte de loi sur l'exploitation artisanale	45
Exemple 2.4.2: Traitement différencié du marché domestique et du marché à l'exportation au Libéria	46
Conclusion	48
Références bibliographiques	50
Annexe 1: Glossaire	53
Figures:	
Figure 1: Etapes du processus APV	11
Figure 2: Pays impliqués dans le processus APV (décembre 2013)	12
Figure 3: Schéma d'un SVL	13
Figure 4: Facteurs pour une participation effective	31
Figure 5: Exemple d'organisation des négociations de l'APV au Libéria	32



REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée par le Programme FLEGT de la FAO. Elle a été rédigée par Marc Vandenhoute, Sophie Lemaître et Robert Simpson avec l'appui des experts: Caroline Duhesme, Anna Halton, Emmanuel Heuse, Yann Petrucci et Ruth Raymond. La production éditoriale a été assurée par Véronique Ferrier. La conception du document a été réalisée par Gabriele Marcelli.

Des remerciements particuliers sont adressés aux parties prenantes des pays APV d'Afrique centrale et de l'Ouest ainsi qu'à la Commission européenne dont les contributions ont été essentielles pour la réalisation de cette étude.

Enfin, les auteurs souhaiteraient remercier le panel d'experts qui a revu l'étude, notamment la Facilité UE FLEGT de l'EFI, FERN, IDL et CIFOR, pour leur disponibilité et leur apport technique.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APV	Accord de partenariat volontaire
EFI	Institut européen des forêts
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
PME	Petites et moyennes entreprises
RBUE	Règlement bois de l'Union européenne
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
SGS	Société générale de surveillance
SVL	Système de vérification de la légalité
UE	Union européenne

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'année 2013 a marqué les 10 ans de l'adoption du Plan d'action pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT). Il était donc opportun de lancer une réflexion sur ce qui a bien et moins bien fonctionné au cours de la dernière décennie, afin d'en tirer les principaux enseignements. C'est ainsi que le Programme FLEGT de la FAO a entamé un processus d'analyse des expériences tirées du processus FLEGT/Accord de partenariat volontaire (APV). La Conférence régionale sur «Les expériences tirées du processus APV dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest»¹, qui s'est déroulée au Ghana, en octobre 2012, était une première étape vers le partage de ces expériences. Pour la première fois, tous les pays APV d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine étaient réunis pour discuter des progrès réalisés et des enseignements tirés. Le Programme FLEGT de la FAO a depuis continué d'examiner les approches, les facteurs de succès et les défis rencontrés par les pays APV, en particulier en Afrique centrale et de l'Ouest, région dans laquelle les premiers APV ont été négociés et signés.

Sept ans après le démarrage des premières négociations, aucune autorisation FLEGT n'a été délivrée. La mise en œuvre de ces accords se révèle plus complexe que prévu. Un certain nombre de défis doivent être relevés et d'importants efforts doivent être accomplis. Néanmoins, la négociation et la conclusion des APV ont conduit à des avancées significatives en vue de l'amélioration de la gouvernance forestière.

L'objectif de la présente étude est de documenter et de nourrir la réflexion stratégique dans les pays partenaires en négociation, ou qui vont entrer en négociation d'un APV, à travers des exemples de «bonnes pratiques». Ces bonnes pratiques ont été identifiées et documentées suite aux entretiens réalisés avec les principales parties prenantes des huit pays APV d'Afrique centrale et de l'Ouest², la Facilité UE FLEGT de l'EFI ainsi que la Commission européenne. Une revue documentaire est venue compléter le travail d'enquête sur le terrain. Le document met ainsi en évidence un éventail de solutions susceptibles de répondre aux défis auxquels sont confrontés les pays APV. Néanmoins, ces expériences dites «bonnes» proviennent de contextes différents. En d'autres termes, les pays s'engageant dans le processus APV pourront s'inspirer de ces pratiques mais devront garder à l'esprit qu'une pratique positive dans un pays ne sera pas forcément la solution la plus adaptée pour un autre pays. Enfin, cette étude n'est pas exhaustive et devra être actualisée dès que de nouveaux enseignements seront tirés et que de nouvelles données seront disponibles.

Le chapitre 1 s'intéresse aux enseignements tirés de la phase de pré-négociation autour des enjeux suivants: mobilisation des parties prenantes, sensibilisation et consultation, état des lieux de l'existant, et émergence d'un consensus. Le chapitre 2 aborde quant à lui les enjeux issus de la phase de négociation de l'APV: mobiliser les parties prenantes (participation et consultation), renforcer les capacités des parties prenantes et améliorer l'accès à l'information, adapter le développement du SVL au contexte local, et adopter une approche différenciée entre le domestique et l'industriel. Pour chacun de ces enjeux, une rapide analyse est proposée, accompagnée d'exemples issus des expériences des pays APV d'Afrique centrale et de l'Ouest. Pour chaque enjeu, une liste de conseils de bonnes pratiques est suggérée.

¹ La Conférence a été organisée par la FAO en partenariat avec la Commission forestière du Ghana, la Facilité UE FLEGT de l'EFI et le Forum sur la gouvernance des forêts. Pour de plus amples informations, consulter: <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/83704/fr/>

² Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, le Libéria, la République centrafricaine (RCA), la République du Congo et la République démocratique du Congo (RDC).



Introduction

“Le FLEGT ne signifie pas seulement application des réglementations forestières, amélioration de la gouvernance et échanges commerciaux, mais signifie également développement d’une plus grande responsabilisation au niveau local et d’un sentiment de confiance parmi les acteurs. Et pour nos forêts, c’est ce dont nous avons avant tout besoin.”

Représentant de la société civile,
Cameroun, 2013

Le processus pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) représente une première réponse au problème mondial de l'exploitation illégale des forêts. L'exploitation forestière est dite «illégale» lorsque le bois est récolté, transporté, transformé, acheté ou vendu en violation des lois nationales ou internationales³. S'il est difficile de chiffrer avec précision le volume de bois exploité illégalement dans le monde, il est néanmoins estimé que l'exploitation illégale coûterait aux pays producteurs de bois 10 à 15 milliards de dollars par an en pertes de revenus⁴. Selon Interpol, l'exploitation illégale représenterait 50 à 90 pour cent du volume des activités forestières dans les pays tropicaux⁵. Outre ces conséquences économiques, l'exploitation illégale a également des effets négatifs aux niveaux environnemental et social avec notamment un appauvrissement de la biodiversité, ou encore la destruction et la dégradation des écosystèmes et des moyens de subsistance des populations locales dépendant des forêts. Par ailleurs, cette exploitation

illégal est généralement étroitement liée à une mauvaise gouvernance. Enfin, la demande élevée pour du bois peu coûteux, aussi bien sur les marchés domestiques que sur les marchés d'exportation, contribue à cette illégalité dans le secteur forestier.

Aussi, pour lutter contre l'exploitation illégale et le commerce du bois qui y est associé, l'Union européenne (UE), reconnaissant une responsabilité partagée avec les pays producteurs de bois dans le commerce de bois d'origine illégale, a-t-elle adopté, en 2003, le Plan d'action FLEGT⁶. Ce plan d'action prévoit sept axes d'intervention⁷ qui touchent tout autant les pays producteurs que les pays consommateurs de l'UE et vise une gestion durable des forêts en veillant à ce que le bois importé dans l'UE soit d'origine légale. Deux outils se démarquent du Plan d'action FLEGT car ils visent l'offre et la demande. Il s'agit 1) de la possibilité pour les pays producteurs de bois de négocier et conclure un Accord de partenariat volontaire⁸ avec l'Union européenne, et 2) du Règlement bois de l'Union européenne.

³ FAO Forêts 145. 2006. Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier. Rome, Italie.

⁴ Banque mondiale. 2002. Stratégie forestière révisée. Washington, Etats-Unis.

⁵ Nellemann, C. 2013. Carbone vert, marché noir: exploitation illégale, fraude fiscale et blanchiment dans les forêts tropicales du monde. Interpol et PNUE. Disponible à l'adresse: <http://www.grida.no/publications/rr/green-carbon-black-trade>

⁶ Commission Européenne. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen – Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de L'Union européenne (COM/2003/0251 final).

⁷ On peut notamment citer: l'appui aux pays producteurs de bois, les activités visant à promouvoir le commerce du bois légal, la promotion des politiques de marchés publics, l'appui aux initiatives du secteur privé, la mise en œuvre de garanties pour le financement et les investissements, etc.

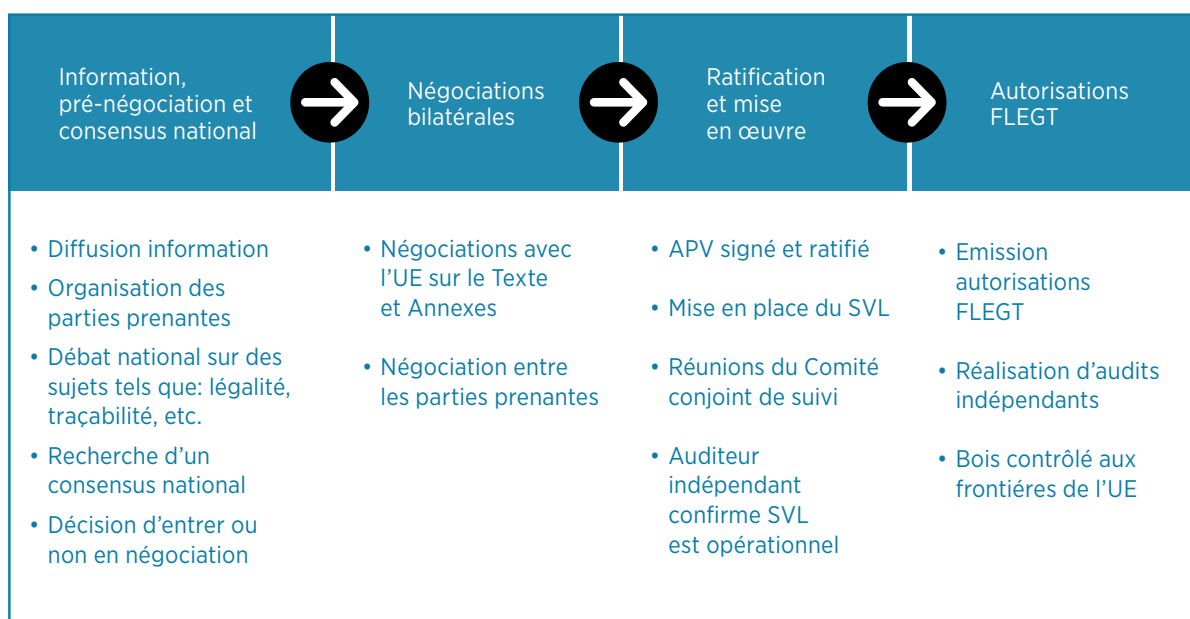
⁸ Commission européenne. 2007. Accord de partenariat volontaire, Les Notes d'information FLEGT N°6.

ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE: AMÉLIORER LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE DU CÔTÉ DE L'OFFRE

L'Accord de partenariat volontaire (APV) est un accord commercial entre deux partenaires. Si l'APV est par nature volontaire, une fois signé, il devient juridiquement contraignant. Le processus conduisant à conclure et mettre en œuvre un APV revêt quatre phases: 1) l'information, la pré-négociation et la recherche d'un consensus parmi les parties prenantes du pays partenaire, 2) la négociation de l'accord, 3) la signature et la ratification de l'accord et sa mise en œuvre, et 4) l'émission des autorisations FLEGT⁹ (figure 1).

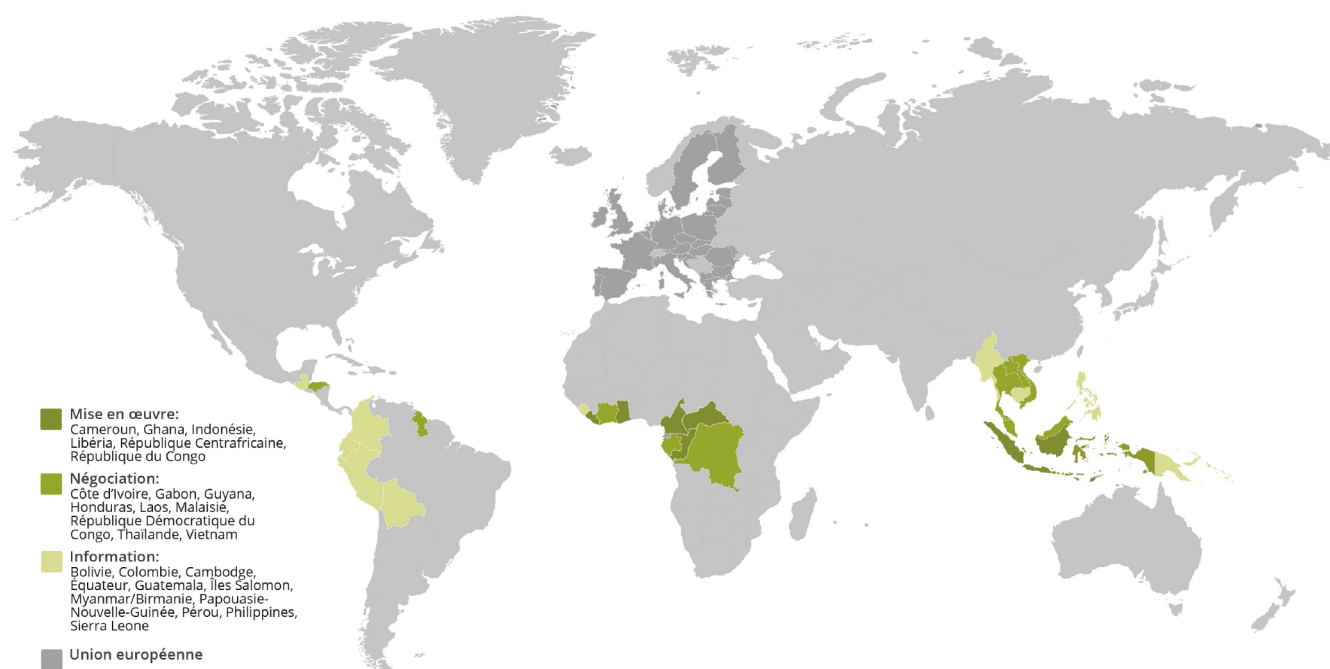
En décembre 2013, six pays ont signé un APV et sont en phase de mise en œuvre tandis que neuf autres sont en phase de négociations (figure 2). Un grand nombre de pays d'Afrique centrale et de l'Ouest se sont lancés dans le processus APV. Le Ghana a notamment été le premier pays à avoir négocié et conclu un APV avec l'UE. Cela s'explique par le fait que les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest exportent une part importante du volume de bois vers l'UE, laquelle demeure le principal partenaire commercial et de développement de ces pays, même si une diminution sensible de l'exportation vers ce marché a été notée ces dernières années.

Figure 1: Etapes du processus APV



⁹ Pour une définition des phases de l'APV, se référer au glossaire en annexe.

Figure 2: Pays impliqués dans le processus APV (décembre 2013)



Source: Facilité UE FLEGT de l'Institut européen des forêts (www.euflegt.efi.int/home)

L'objectif de l'APV est de garantir que seul du bois d'origine légale accèdera au marché de l'UE. Autrement dit, un pays qui aura signé un APV sera dans l'obligation de n'exporter que du bois accompagné d'une autorisation FLEGT pour pouvoir pénétrer le marché de l'UE¹⁰. Cette garantie se matérialise par le développement d'un Système de vérification de la légalité (SVL) crédible et fiable permettant de faire la distinction entre les produits forestiers obtenus légalement de ceux obtenus illégalement. Le SVL est ainsi composé de cinq éléments clés: 1) une définition de la légalité du bois basée sur la législation du pays partenaire, 2) un système de traçabilité, 3) un système pour vérifier la conformité avec la définition de la légalité et le système de traçabilité, 4) un régime d'autorisations FLEGT, et 5) un audit indépendant¹¹ (figure 3). Chaque APV contient ces éléments fondamentaux et est en même temps distinct et unique, parce qu'il est élaboré conjointement par le pays partenaire et

l'UE et surtout parce qu'il s'appuie sur la législation nationale existante¹² et sur les problématiques de gouvernance rencontrées par le pays partenaire. En outre, la participation et l'inclusion d'un ensemble d'acteurs locaux, y compris des acteurs non étatiques tels que les organisations de la société civile et le secteur privé, à toutes les étapes du processus APV, en font sa particularité. En effet, pour un accord commercial, le degré d'implication des acteurs non étatiques est sans précédent et unique, avec une importante participation et contribution de ces acteurs dès le début du processus¹³. L'APV permet également aux acteurs de ces pays de discuter des défis de gouvernance qui vont bien souvent au-delà du secteur forestier¹⁴.

La négociation et le développement des systèmes prévus dans les APV ont permis de réaliser d'importants progrès vers une meilleure gouvernance du secteur forestier et surtout ont

¹⁰ Règlement (CE) N 2173/2005 du Conseil européen du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne, JO L 347, 2005.

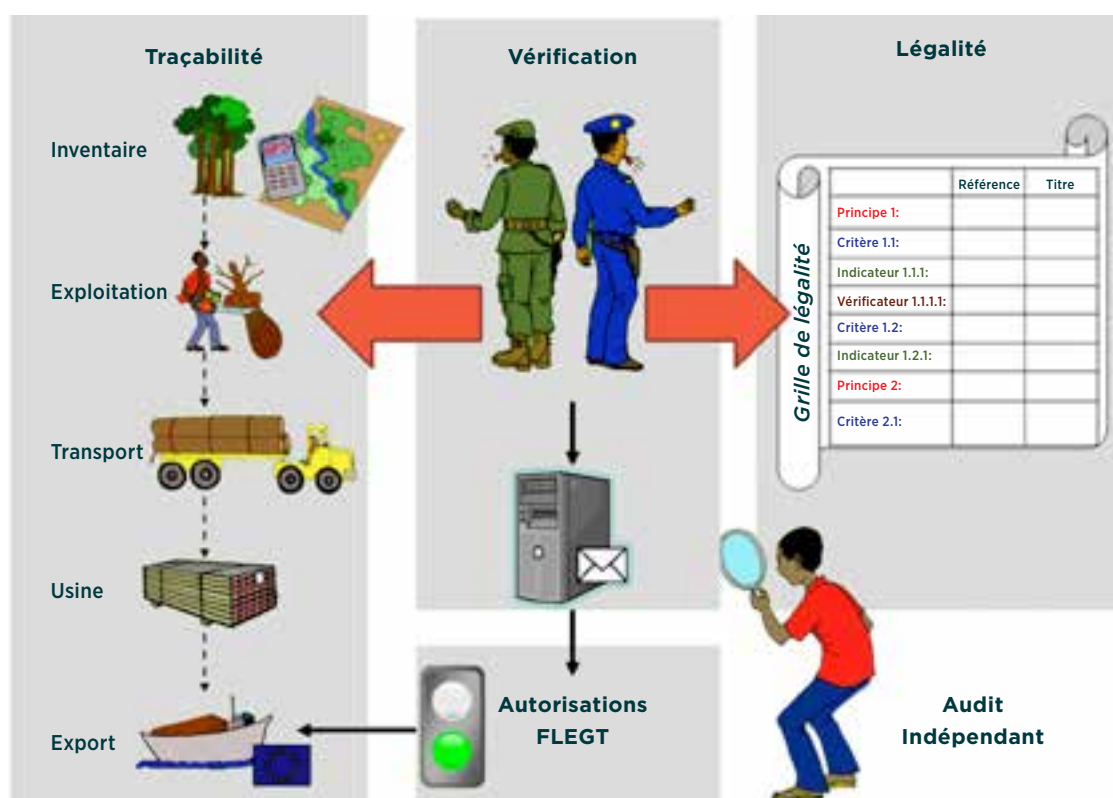
¹¹ Pour une définition de ces termes, se référer au glossaire en annexe.

¹² Ce qui comprend également l'ensemble des conventions, traités, accords et instruments juridiques internationaux et régionaux que le pays a ratifiés.

¹³ Ozinga, S. 2012. "Voluntary Partnership Agreements, tools to empower civil society to take part in forest governance improvements", dans Compendium on experiences from the Voluntary Partnership Agreements (VPAs) Process in West and Central African countries. FAO.

¹⁴ Pearce, F. 2012. Forest Stands: How new EU trade laws help countries protect both forests and peoples. FERN.

Figure 3: Schéma d'un SVL



conduit à de nombreux changements dans ce secteur. Parmi les résultats les plus significatifs, on peut noter: une appropriation du processus par toutes les parties prenantes, un dialogue consensuel entre les différents acteurs, une amélioration de la transparence et un meilleur accès à l'information dans ces pays, la mise en place de mécanismes de contrôle basés sur l'existant et impliquant les administrations ainsi que la société civile dans certains pays, ou encore la prise en compte de la problématique du marché domestique/artisanal. Néanmoins, le processus APV doit faire face à un certain nombre de difficultés. En effet, du fait de l'ampleur des changements requis et de la nécessité de modifier les structures et systèmes existants, le processus APV demande du temps. Il requiert également une volonté politique forte qui se traduise dans les faits et dans la durée, une mobilisation conséquente de ressources humaines et financières ainsi que des compétences diverses à chaque stade du processus de ces pays, même si une diminution

sensible de l'exportation vers ce marché a été notée ces dernières années.

LE RÈGLEMENT BOIS DE L'UNION EUROPÉENNE: UNE DEMANDE EN BOIS LÉGAL

En complément des APV, et pour inciter et encourager les efforts de bonne gouvernance et de lutte contre l'exploitation illégale du bois, le Règlement bois de l'Union européenne (RBUE) a été adopté en 2010¹⁵. Depuis le 3 mars 2013, le Règlement interdit aux opérateurs de mettre du bois d'origine illégale sur le marché de l'UE. La particularité du RBUE provient du fait que la responsabilité et la charge de la preuve de la légalité incombent aux opérateurs. Ces derniers sont tenus d'exercer une «diligence raisonnée» afin de réduire le risque d'illégalité et de veiller à ce que seul du bois légal, récolté dans l'Union européenne ou au-delà de ses frontières, soit mis sur le marché de l'UE¹⁶. Pour exercer cette

¹⁵ Règlement (UE) N. 995/2010 du Parlement européen et du Conseil européen du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JO L 295, 2010.

¹⁶ Pour de plus amples informations, consulter <http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/>, ainsi que les lignes directrices relatives au Règlement http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/_static/files/guidance/guidance-document-5-feb-13_fr.pdf.

diligence raisonnée, l'opérateur doit mettre en place un «système de diligence raisonnée» (ou système de gestion des risques); ce système lui permettant:

- **d'avoir accès aux informations**, telles que le pays de récolte, la quantité, le nom commercial et le type de produit, le nom et l'adresse du fournisseur auquel s'est adressé l'opérateur, les documents/informations sur la conformité avec la législation du pays de récolte, etc.;
- **d'évaluer le risque d'illégalité** en tenant compte de la complexité de la chaîne d'approvisionnement, la prévalence de pratiques illégales dans le pays de récolte/dans la région, etc.; et
- **d'atténuer le risque** que du bois illégal entre sur le marché de l'UE en adoptant des mesures supplémentaires¹⁷ si le risque n'est pas négligeable. Une politique d'approvisionnement qui privilégie du bois accompagné d'un certificat privé de légalité ou de gestion durable pourrait constituer une mesure d'atténuation du risque.

Il est à noter que le bois provenant de pays ayant conclu un APV, et accompagné d'une autorisation FLEGT, sera automatiquement considéré comme d'origine légale, réduisant ainsi la charge et le contrôle que les opérateurs doivent effectuer.

Par ailleurs, l'Union européenne n'est pas la seule à avoir adopté des mesures pour lutter contre l'exploitation illégale et le commerce de bois qui y est associé. En effet, d'autres pays, tels que les Etats Unis avec le Lacey Act en 2008, ou encore l'Australie avec l'Illegal Logging Prohibition Act en 2012, ont opté pour une approche similaire¹⁸. A terme, l'ensemble de ces efforts devrait conduire à ce que seul du bois légal soit commercialisé et conduire ainsi à une meilleure gouvernance et gestion durable des forêts.

RÉSEAU MONDIAL LIÉ AU FLEGT

Afin de mettre en œuvre les mesures prévues par le Plan d'action FLEGT, l'Union européenne apporte son soutien à un réseau mondial d'assistance technique lié au FLEGT. Le Programme FLEGT de la FAO¹⁹ fait notamment partie de ce réseau mondial. Ce Programme appuie les groupes d'acteurs locaux – gouvernement, société civile et secteur privé – dans la mise en œuvre de projets qui concernent des questions liées au processus FLEGT en Afrique, en Asie, ainsi qu'en Amérique latine²⁰. Le Programme vise aussi à améliorer la disponibilité d'informations relatives au processus FLEGT, de connaissances et d'expériences parmi les groupes d'acteurs locaux. La Facilité UE FLEGT de l'Institut européen des forêts (EFI) fait également partie de ce réseau. Elle a été établie en 2007 pour appuyer le processus APV, notamment lors de la négociation et de la mise en œuvre des APV, en fournissant une assistance technique sur certains aspects de l'accord. La Facilité peut également réaliser des études ou apporter des informations concernant le FLEGT sur requête d'un pays, ainsi qu'assurer le partage et la diffusion des informations relatives au FLEGT. D'autres organisations, telles que les ONG internationales ou les associations du secteur privé, contribuent à ce réseau et à faire avancer le processus FLEGT. Enfin, les programmes de coopération des Etats membres ainsi que les bailleurs de fonds internationaux jouent également un rôle important dans la mise en œuvre des éléments du Plan d'action FLEGT.

¹⁷ Le RBUE ne définit pas les mesures d'atténuation de risques à adopter. Il précise que ces mesures «consistent en une série de mesures et de procédures adéquates et proportionnées pour réduire effectivement le plus possible ledit risque et qui peuvent inclure l'exigence d'informations ou de documents complémentaires et/ou l'exigence d'une vérification par une tierce partie».

¹⁸ Évolution des dispositifs internationaux en matière de commerce illégal du bois – Tout ce que vous devez savoir sur la Lacey Act des Etats-Unis, le Règlement Bois de l'UE et la loi australienne de 2012 sur l'interdiction de l'exploitation forestière illégale.

¹⁹ Il s'agit plus spécifiquement de deux programmes successifs financés par l'Union européenne: le Programme ACP-FLEGT (2008-2013) et le Programme UE-FAO-FLEGT (2012-2016).

²⁰ Pour de plus amples informations, lire la brochure du Programme et se référer au site internet: <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/fr/>

OBJECTIF DE L'ÉTUDE

Cela fait maintenant 10 ans que le Plan d'action FLEGT a été adopté. Depuis, huit pays d'Afrique centrale et de l'Ouest se sont lancés dans le processus APV: le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, le Libéria, la République centrafricaine (RCA), la République du Congo et la République démocratique du Congo (RDC). Certains de ces pays ont été parmi les premiers à négocier et à signer un APV. Il est donc opportun de réfléchir sur ce qui a bien fonctionné au cours du processus APV, ce qui a moins bien fonctionné et sur les défis rencontrés lors des différentes phases de l'APV.

Aussi l'objectif de la présente étude est-il de documenter et de nourrir la réflexion stratégique dans les pays partenaires en négociation, ou qui vont entrer en négociation, et ce à travers des exemples de «bonnes pratiques».

MÉTHODOLOGIE

Cette étude a été réalisée par le Programme FLEGT de la FAO. Des entretiens ont été réalisés avec les principales parties prenantes des huit pays APV d'Afrique centrale et de l'Ouest, notamment lors de la Conférence régionale sur les «Expériences tirées du processus APV dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest»²¹, organisée au Ghana en 2012. Un questionnaire semi-ouvert a été développé et était structuré autour des grands thèmes du Plan d'action FLEGT, tels que la participation des parties prenantes, le SVL, le marché domestique, la communication et le partage de l'information. En outre, des missions ont également été effectuées par la suite pour compléter les informations recueillies dans six de ces pays²². Un suivi de ces entretiens a eu lieu par des échanges téléphoniques et de courrier électronique avec les parties prenantes concernées. Le personnel de la Commission européenne et de la Facilité UE FLEGT de l'EFI a également été interviewé. Enfin, une revue documentaire est venue compléter le travail d'enquête sur le terrain.

Même si les APV sont des accords taillés sur mesure, négociés par des parties prenantes différentes selon

les pays et adaptés au contexte national compte tenu des besoins et des priorités locales, les réponses des parties prenantes ont permis d'identifier un ensemble de bonnes pratiques mises en œuvre lors de la pré-négociation et de la négociation.

Aussi, cette étude se présente-t-elle sous la forme d'un recueil de «bonnes pratiques» issues de ces deux phases.

La phase de mise en œuvre n'est pas à l'étude par manque de recul pour en tirer les enseignements.

Ces bonnes pratiques ont été identifiées et documentées suite aux entretiens semi-structurés réalisés avec les différentes parties prenantes. Un éventail de solutions susceptibles de répondre aux défis auxquels sont confrontés les pays est donc proposé. Ces bonnes pratiques contribuent au partage des connaissances sur ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné. Néanmoins, elles dépendent de facteurs socioculturels, du contexte national, de la disponibilité des ressources, etc. Il s'agit d'expériences dites positives provenant de contextes différents. Autrement dit, une pratique considérée comme «bonne» dans un pays ne sera pas forcément la solution la plus adaptée pour un autre pays. Ainsi, s'il est conseillé de s'inspirer de ces pratiques, il est crucial d'évaluer et de déterminer si elles sont les plus appropriées pour répondre aux besoins du pays. Par ailleurs, cette étude ne prétend pas couvrir l'ensemble des expériences tirées du processus APV. En effet, le processus APV étant nouveau, l'apprentissage est permanent. De ce fait, ces pratiques devront sans cesse être actualisées dès que de nouveaux enseignements seront tirés et que de nouvelles données seront disponibles.

STRUCTURE

Le chapitre 1 traite de bonnes pratiques issues de la phase de pré-négociation tandis que le chapitre 2 met en lumière celles de la phase de négociation.

²¹ <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/83704/fr/>

²² Pour des contraintes de temps, les missions n'ont pu être réalisées au Gabon et en RCA.



“ La phase de pré-négociation a été une étape cruciale dans le développement d’un consensus « national » autour de l’opportunité de s’engager ou non dans la négociation d’un APV. Elle a permis aux différentes parties prenantes d’aplanir leurs divergences et d’entamer un dialogue franc et constructif sur l’objet, la finalité et le contenu de l’APV. ”

Membre de la plateforme de la société civile,
Cameroun, 2013



Chapitre 1

La pré-négociation

©Sophie Lemaitre

Le processus APV débute dès lors qu'un pays dit «pays partenaire» manifeste auprès de l'Union européenne l'intention d'obtenir des informations sur le processus FLEGT/APV. Suite à cette manifestation d'intérêt par le pays partenaire, la phase de pré-négociation d'un APV peut commencer. Un Etat membre de l'UE est alors identifié comme «parrain» du processus.

L'objectif de la phase de pré-négociation est non seulement de déterminer s'il existe un intérêt et une volonté de négocier un APV, mais surtout si l'APV est bien un outil approprié au contexte du pays partenaire. Ainsi, au cours de cette phase, les parties prenantes du pays partenaire sont informées sur le processus FLEGT/APV, ses enjeux, bénéfices et mécanismes de mise en œuvre. Cette phase permet aux parties prenantes du pays partenaire de bien comprendre les objectifs d'un APV et les implications qui en découlent et, à l'Union européenne d'avoir une meilleure compréhension du secteur forestier, de la complexité du marché du bois et des défis de gouvernance que le pays partenaire rencontre. La pré-négociation prend fin lorsqu'il existe un accord des deux parties sur l'ouverture des négociations ou lorsque le pays partenaire indique qu'il ne souhaite pas négocier d'APV.

Une bonne compréhension du processus FLEGT/APV et de ses enjeux est essentielle pour prendre d'un commun accord la décision d'entrer ou non en négociation et pour que la négociation soit un succès. La dissémination et le partage de l'information ainsi que la réalisation d'études ou diagnostics mettant en évidence les structures et mécanismes existants y contribuent. Il faudra également identifier et impliquer l'ensemble des parties prenantes qui seront concernées par la négociation et la mise en œuvre d'un APV. Enfin, la recherche d'un consensus entre les parties prenantes sur l'entrée ou non en négociation d'un APV avec l'UE est primordiale. L'ensemble de ces étapes permettra aux parties prenantes et à l'Union européenne de démarrer la négociation d'un APV dans les meilleures conditions. La pré-négociation aura également permis d'identifier les enjeux et opportunités du processus.

Par ailleurs, un certain nombre de défis sont à relever afin que toutes les conditions requises pour faciliter la négociation d'un APV soient réunies et qu'une appropriation nationale du processus ait lieu. Mobiliser certains groupes de parties prenantes, tels que le secteur privé formel et informel ainsi que les populations locales dépendant des forêts, se révèle généralement difficile. Il en est de même pour l'implication des différents ministères, que ce soit au

niveau central ou décentralisé. En effet, le Ministère en charge des forêts n'est pas le seul ministère concerné par le processus. Or, la participation et l'appropriation de l'ensemble de ces groupes d'acteurs sont indispensables pour permettre une négociation et mise en œuvre efficaces de l'APV. De plus, l'implication de toutes les parties prenantes, cœur du processus APV, en est sa spécificité. Cette mobilisation pourrait s'effectuer à travers la structuration des différentes parties prenantes, de sorte que leurs points de vue et revendications soient entendus pendant la négociation. Il est donc essentiel, pendant la pré-négociation, de se pencher sur le moyen de réaliser cette structuration. Par ailleurs, les informations collectées pendant cette phase offrent aux parties prenantes la possibilité de s'informer, de développer leur position en vue de la négociation et de rechercher un consensus; cependant, on constate souvent que les enjeux apparaissent plus clairement aux yeux des acteurs une fois que les négociations formelles sont lancées. Enfin, il est également important d'impliquer dès le début les parlementaires qui, par la suite, entérineront les résultats de la négociation ainsi que les réformes proposées en vue de la conformité avec l'APV.

Mettre en œuvre ces différents prérequis avant d'entrer en négociation suppose de trouver à la fois un équilibre entre le nombre d'études et d'actions à mener conduisant à un consensus national, et un pays partenaire «politiquement» prêt à s'engager dans la négociation même si tous les enjeux n'ont pas encore été identifiés. Un processus «trop lent» pourrait entraîner la perte de l'élan national ainsi que la démobilisation des parties prenantes.

Le présent chapitre s'intéresse aux enseignements tirés de la phase de pré-négociation autour des enjeux suivants:

- 1.1. Mobilisation des parties prenantes**
- 1.2. Sensibilisation et consultation**
- 1.3. Etat des lieux de l'existant et définition des enjeux et défis**
- 1.4. Emergence d'un consensus national**

1.1. MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES

La mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, au cours de la phase de pré-négociation, doit conduire à l'identification des groupes d'acteurs qui seront concernés par la négociation et la mise en œuvre d'un APV, car ils devront mettre en place, se conformer ou contrôler les systèmes prévus dans l'APV. Une implication des différentes parties prenantes facilitera l'appropriation et la compréhension des décisions.

Identifier qui doit être consulté et participer varie d'un pays à un autre. En général, il s'agit de trois grands groupes d'acteurs: le gouvernement, la société civile et le secteur privé. L'identification, la mobilisation et la structuration des exploitants artisanaux et du secteur informel, ainsi que des populations locales dépendant des forêts, posent souvent des problèmes. Ces groupes d'acteurs ne sont généralement pas organisés et certains opérant dans le secteur informel préfèrent «garder l'anonymat». Il arrive également que ces groupes soient représentés par des organisations intermédiaires (c'est souvent le cas des populations locales) lesquelles, bien souvent, ne représentent et ne servent pas nécessairement au mieux les intérêts de ces groupes. Dans les pays où le secteur informel occupe une place importante au niveau socio-économique, un effort particulier devra être fait pour s'assurer de sa mobilisation.





©Robert Simpson

Exemple 1.1.1: Structuration du secteur artisanal au Libéria

Pendant la phase de mise en œuvre de l'APV, le syndicat des exploitants artisanaux ("*Liberia Chainsaw and Timber Dealers' Union*") a en partie structuré le secteur artisanal et a formé plus de 200 scieurs sur le processus FLEGT/APV. Ce projet a donné à ces exploitants une voix dans le processus leur permettant ainsi de mieux s'impliquer. Même si cette structuration intervient après la signature de l'APV, une méthodologie et une mobilisation similaires pourraient être appliquées dès la phase de pré-négociation pour permettre une réelle représentation ainsi qu'une prise en compte de leurs enjeux et difficultés dans la phase de négociation.

Par ailleurs, il serait souhaitable qu'une réflexion sur la manière dont les parties prenantes devraient être structurées soit menée dès la phase de pré-négociation afin de se pencher en amont sur les rôles et responsabilités de chacun. Le recours aux structures existantes est un bon moyen d'assurer la participation et la mobilisation des parties prenantes. Cela peut se faire par l'intermédiaire de plateformes bien ancrées dans le pays partenaire. Cette structuration et mobilisation devraient se faire par chaque groupe de parties prenantes selon leur propre vision et conception. Il est également important de ne pas impliquer uniquement les organisations compétentes dans les domaines environnemental, social, des droits de l'Homme, ou



©Rodrigue Aronzo

Exemple 1.1.2: Mobilisation de la société civile au Cameroun

La plateforme de la société civile, ECFP ("*European Commission Forest Platform*"), s'est engagée dans le processus FLEGT/APV dès 2003, soit deux ans avant que le Cameroun ait déclaré son intention de participer au processus APV. Les membres de la plateforme ont vu dans ce processus un potentiel important qui permettrait de corriger les faiblesses du secteur forestier au Cameroun. Ils ont ainsi décidé de mettre le FLEGT au centre des priorités d'action de la plateforme. Afin de participer efficacement au processus APV, la plateforme a coordonné sa position et effectué des déclarations publiques sur des questions liées à l'APV. La plateforme se réunissait au moins quatre fois par an pour discuter de stratégies, développer des positions communes et décider des moyens qui leur permettraient de contribuer au processus. Cette coordination, avec un travail intelligent de plaidoyer qui a rendu visible leur engagement envers le processus, a contribué à l'acceptation de la plateforme comme l'interlocuteur principal pour la société civile dans les négociations de l'APV.

des droits fonciers, mais de promouvoir un processus inclusif comprenant la participation de tous les acteurs concernés, et ce à tous les niveaux, avec une bonne représentation géographique.

Conseils de bonnes pratiques:

1.1.1. Faire la cartographie et la typologie des différentes parties prenantes doit constituer la première étape d'une mobilisation efficace ainsi que recourir aux structures existantes telles que les plateformes. Ces cartographie et typologie se font sous la responsabilité de chaque groupe d'acteurs. Il faudra s'intéresser aux administrations compétentes, aux organisations de la société civile, du secteur privé y compris le secteur artisanal et informel, aux autorités décentralisées, aux parlementaires et aux populations locales. C'est sur cette base que le gouvernement pourra ensuite définir la composition exacte de sa commission technique de négociation à même de prendre des décisions en présence des parties concernées.

1.1.2. Lancer une première réflexion sur la structuration et les mécanismes de participation (tels que les mécanismes d'élection des représentants, de communication, de relais de l'information, etc.) des parties prenantes afin de poser les bases d'un processus participatif pour la négociation d'un APV.

1.1.3. Etablir le dialogue entre les trois grands groupes de parties prenantes (gouvernement, société civile et secteur privé) et inclure les acteurs non étatiques dans la prise de décision d'entrer ou non en négociation d'un APV avec l'UE.

1.2. SENSIBILISATION ET CONSULTATION

La décision d'entamer ou non des négociations avec l'UE suppose que les parties prenantes comprennent le processus et son fonctionnement ainsi que les défis spécifiques de la filière bois qui devront être relevés. Cette étape de sensibilisation et consultation est cruciale car, à travers l'accès à l'information, les parties prenantes sont plus à même de déterminer si elles ont un intérêt et une volonté de se lancer dans la négociation d'un APV et si l'APV est l'outil le plus adapté au contexte national. L'apport d'information sur le processus FLEGT/APV va également permettre aux parties prenantes de participer et de se joindre au processus.

Dans tous les pays APV, des réunions d'information et de sensibilisation ont été organisées avec les parties prenantes afin de leur expliquer ce qu'est un APV, la portée, les enjeux et les impacts probables du processus FLEGT/APV (qu'ils soient d'ordres écologiques, politiques, sociaux, commerciaux, stratégiques, financiers ou autres), et d'identifier les défis de gouvernance dans le secteur forestier. Ces informations sont proposées dans un langage accessible et compréhensible par tous de sorte que les parties prenantes puissent prendre une

décision éclairée sur leur intérêt à entrer ou non en négociation. En outre, ces réunions permettent de veiller à ce que les concepts de base soient compris et partagés par l'ensemble des groupes d'acteurs. Au Ghana, au Libéria et en RDC, par exemple, ces réunions ont eu lieu pendant environ un an avant que les parties prenantes de ces pays ne tombent d'accord et ne conviennent d'aller de l'avant et de négocier un APV avec l'UE. Par ailleurs, des missions d'échange entre le pays partenaire et des pays APV peuvent avoir lieu. Ces missions permettent le partage d'expériences tirées du processus APV. Le pays partenaire peut ainsi mieux comprendre comment le processus va se dérouler et ce qui est attendu. C'est cette compréhension du processus FLEGT/APV qui permettra à la phase de négociation de fonctionner efficacement et d'être acceptée par tous. En effet, les parties prenantes seront en mesure d'exprimer leurs préoccupations et leurs souhaits au cours de la négociation. Par ailleurs, lors de cette période de sensibilisation et consultation, les parties prenantes auront l'opportunité de discuter des implications d'un processus participatif et de la façon dont il doit être organisé, par exemple qui doit participer, la signification d'une bonne représentation, l'importance des groupes de travail, etc. Cela leur permet d'être mieux préparés lors de la négociation.



©Marc Vandennaute

Exemple 1.2.1: Information et sensibilisation sur l'APV au niveau central et décentralisé en Côte d'Ivoire

Avec l'appui du Programme FAO FLEGT, le Ministère en charge des Forêts a organisé sept réunions dans les différentes régions, à la fois pour présenter l'APV et le processus FLEGT dans un langage accessible à tous, et pour construire un consensus national autour de l'entrée ou non en négociation d'un APV. Ces réunions ont permis de solliciter les points de vue des acteurs locaux. A l'issue de ces réunions, plus de 800 parties prenantes ont été informées et sensibilisées sur le processus, y compris, outre les trois grands groupes d'acteurs, les différents ministères, les députés, les maires, la chefferie traditionnelle, les propriétaires terriens, les associations de jeunesse, etc. Cette étape de sensibilisation a été considérée comme un succès par les parties prenantes et a débouché sur un consensus national pour l'entrée en négociation d'un APV avec l'UE²³.



©Sophie Lemaitre

Exemple 1.2.2: Mission d'échange au Ghana pour mieux appréhender le processus APV

Deux membres du Groupe national de travail sur la gestion durable et la certification forestière de Côte d'Ivoire (GNT-CI) se sont rendus au Ghana pour rencontrer les différentes parties prenantes, y compris la Commission forestière du Ghana, un représentant de l'industrie du bois et un représentant de la plateforme de la société civile, et partager leur expérience dans la négociation et la mise en œuvre de l'APV. Cette mission d'échange leur a permis de mieux appréhender les attentes et les implications du processus APV ainsi que de réfléchir sur la manière d'éviter les écueils rencontrés par le Ghana.

Par ailleurs, l'organisation d'événements tels que la Conférence régionale sur les expériences tirées du processus APV dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest²⁴, qui s'est déroulée au Ghana en 2012, permet aux pays APV qui sont à différents stades du processus APV, de discuter et de partager leurs expériences.

²³ Pour de plus amples informations, consulter <http://www.eauxetforets.gouv.ci/index.php/special-apvflegt/61-acp-flegt-la-cote-divoire-demarre-effectivement-son-processus-dadhesion.html>

²⁴ Pour de plus amples informations sur cet événement, consulter <http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/83704/fr/>

Conseil de bonnes pratiques:

1.2.1. Apporter des informations sur le FLEGT et l'APV accessibles et compréhensibles par toutes les parties prenantes, aussi bien au niveau central que décentralisé, par l'intermédiaire de réunions d'information et de sensibilisation incluant l'ensemble des parties prenantes concernées par le processus APV, et par l'organisation de rencontres avec les acteurs locaux de pays ayant une expérience similaire. Cette diffusion de l'information devrait également avoir lieu au sein de chaque groupe de parties prenantes. Autrement dit, chaque groupe d'acteurs devrait informer son propre groupe afin de favoriser une meilleure acceptation et compréhension du processus.



1.3. ETAT DES LIEUX DE L'EXISTANT ET DÉFINITION DES ENJEUX ET DÉFIS

Les pays partenaires s'engageant dans le processus APV ont souvent démarré la phase de négociation avec un ensemble d'informations à leur disposition mais qui étaient généralement incomplètes voir disparates. La réalisation d'études préparatoires participatives (ou encore d'état des lieux ou de diagnostics) en phase de pré-négociation, à l'intention des différentes parties prenantes, sur des éléments clés tels que le cadre juridique, les systèmes de traçabilité, ou les parties prenantes, est donc essentielle. En effet, ces études permettent d'avoir une connaissance suffisamment précise de l'existant et des carences des systèmes existants et de mettre en évidence les options d'amélioration des processus et systèmes. Grâce à ces études, le pays partenaire et les parties prenantes sont à même de mesurer l'ampleur des actions à entreprendre pour se doter d'un système à la fois performant et compatible avec les exigences de l'APV, et de prendre une décision éclairée sur l'opportunité ou non pour le pays de négocier un APV. Cependant, l'objectif n'est pas de revoir l'ensemble des structures et systèmes existants mais d'obtenir une vision d'ensemble de ce qui existe, des points faibles et des incohérences, éléments qui orienteront les discussions lors de la négociation. Réaliser ce type d'études requiert également de pouvoir mobiliser tout un ensemble d'expertises, et surtout ces études se doivent d'être participatives et d'inclure les différentes parties prenantes concernées par l'APV car, à défaut, certains aspects pourraient être négligés ou conduire à une analyse erronée, voir même à l'exclusion de certains groupes. En outre, ces études devront prendre en compte les besoins en ressources humaines et financières nécessaires à la phase de négociation. Inclure les aspects socio-économiques ainsi qu'analyser les retombées économiques pouvant découler de la mise en œuvre d'un APV apporteront, par ailleurs, des informations complémentaires au pays partenaire en vue de sa décision de négocier ou non un APV. Ainsi, avec cet ensemble d'informations, les parties prenantes peuvent opter pour la solution la plus adaptée au contexte national.

Par ailleurs, pour les pays qui souhaiteraient inclure la filière domestique/artisanale dans le champ d'application de l'APV, il est important d'avoir une connaissance approfondie de ce secteur. En

effet, la consommation domestique de bois étant mal maîtrisée et souvent largement supérieure à la production destinée à l'exportation, disposer d'une bonne connaissance de l'importance et du fonctionnement de cette filière, notamment dans ses relations avec le secteur industriel formel destiné à l'exportation, permettra de mieux appréhender ses spécificités et sa prise en compte dans la négociation. Le résultat de ces études renseignera le pays partenaire sur les mesures à adopter pour mieux la réglementer. Bien souvent, ces études prennent du temps car elles nécessitent d'étudier un cycle complet de production, suivant une chaîne de production complexe qui implique un grand nombre d'intervenants. Or, s'agissant d'un secteur informel, on dispose de peu de sources de documentation écrites. Néanmoins, l'importance que revêt la réalisation de ces études ne peut qu'être soulignée, considérant le lien étroit qui existe entre le secteur domestique/artisanal et le secteur exportation.

Enfin, il est essentiel de trouver un équilibre entre la précision et le volume d'informations qu'il est important de détenir avant d'entrer en négociation, et la phase de négociation elle-même, afin d'éviter de progresser sur des sujets techniques qui feront l'objet de négociation par la suite, tout en encourageant des initiatives conduisant à une réflexion nationale sur des sujets de gouvernance. Notamment, l'exemple du Cameroun a démontré qu'une phase de pré-négociation longue, avec un accord des parties prenantes sur des dossiers techniques tels que la définition de la légalité ou la traçabilité, peut conduire à une remise en cause au cours de la négociation, car ces aspects doivent être définis en commun accord avec l'autre partie, l'Union européenne. Néanmoins, la phase de pré-négociation est importante car, non seulement elle permet d'avancer sur des dossiers techniques, mais surtout elle permet au pays partenaire de préparer tous les acteurs de la filière à négocier ou non un APV avec l'UE.



Exemple 1.3.1: Etat des lieux participatif de la légalité et traçabilité en Côte d'Ivoire

Avec l'appui du Programme FAO FLEGT, une étude de faisabilité sur la vérification de la légalité et sur la traçabilité des produits forestiers a été menée en Côte d'Ivoire. Cet état des lieux participatif, non exhaustif, a permis d'identifier les principaux enjeux liés à chacune des composantes principales du SVL, ainsi que les défis que peut représenter un APV pour la Côte d'Ivoire, alimentant ainsi la réflexion sur l'opportunité d'ouvrir ou non les négociations d'un APV. Cet état des lieux a permis d'impliquer, dès le départ, les autres administrations susceptibles d'intervenir dans la vérification de la légalité et d'avoir une connaissance suffisamment précise de l'existant pour mesurer l'ampleur des actions à entreprendre.



Exemple 1.3.2: Analyse de la chaîne de contrôle au Libéria

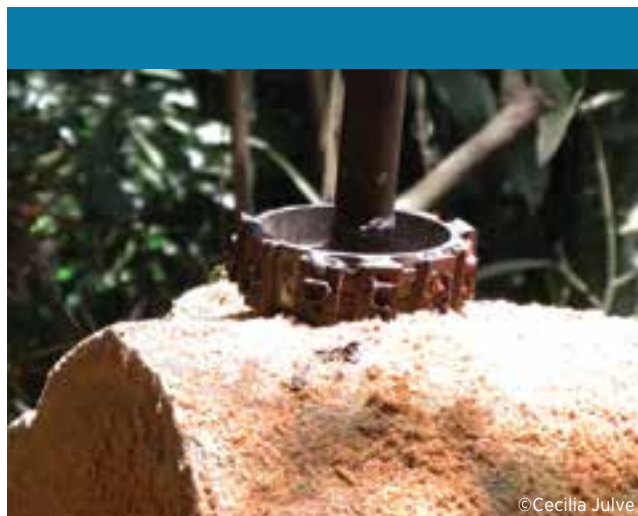
Dans les tous premiers mois de la négociation de l'APV, le gouvernement libérien et la partie européenne ont demandé à EFI de procéder à l'analyse du système national de contrôle de la traçabilité des bois, « LiberFor », qui était à l'époque en cours de développement. L'étude a mis en exergue les forces et faiblesses du système existant et son potentiel pour contribuer à la mise en œuvre d'un Système de vérification de la légalité dans le contexte de l'APV. Elle a également permis d'identifier les éléments complémentaires nécessaires au développement d'un SVL complet et de mettre en évidence les efforts déjà réalisés par le Libéria dans le domaine de la traçabilité des bois. Cette évaluation des contrôles existants a contribué à informer les discussions entre le Libéria et la partie européenne sur les étapes de la mise en œuvre d'un SVL crédible et opérationnel basé sur le renforcement des éléments de vérification déjà en place. Ce type d'étude pourrait être réalisé dès la phase de pré-négociation, ce qui permettrait aux parties prenantes du pays partenaire de disposer d'informations le plus précises possibles afin de prendre la meilleure décision pour le pays, à savoir entrer ou non en négociation.



©Marc Vandenhaute

Exemple 1.3.3: Caractérisation socio-économique du secteur du sciage artisanal en République centrafricaine

La filière artisanale du bois en RCA étant mal connue, et en l'absence de toute donnée sur le sciage artisanal en RCA, une étude a été menée afin de mieux connaître ce secteur, en quantifiant les volumes achetés et consommés et en décrivant les conditions socio-économiques²⁵. Cette étude a permis d'appréhender l'ampleur et l'importance de cette filière et de faire des recommandations au niveau législatif. Des études similaires ont été réalisées au Cameroun, au Congo, et au Gabon²⁶. Ce type d'étude devrait être réalisée le plus tôt possible, afin d'avoir une connaissance précise du fonctionnement du marché domestique et artisanal, permettant ainsi une meilleure prise en compte des défis et enjeux liés à cette filière lors de la négociation.



©Cecilia Julve

Exemple 1.3.4: Etude d'impact de l'APV au Ghana

Bien qu'il y ait eu un consensus autour de la volonté d'entrer en négociation d'un APV au Ghana, des inquiétudes subsistaient. Aussi, pour s'assurer de l'appui de toutes les parties prenantes, le Gouvernement du Ghana a-t-il demandé à l'IIED de procéder à une évaluation de l'impact socio-économique que pourrait avoir l'APV sur un certain nombre de groupes d'intervenants clés. L'étude d'impact s'est intéressée à trois «scénarios» possibles pouvant résulter des négociations et a comparé l'impact probable de chacun. Les résultats de cette évaluation ont clairement démontré que la poursuite du «business as usual» aurait l'impact le plus négatif. Ces résultats apportaient ainsi un nouvel éclairage sur ce que la négociation d'un APV pouvait apporter au Ghana.

²⁵ Le rapport de cette étude est disponible à l'adresse suivante <http://www.fao.org/forestry/acp-flegt/projects/fr/>

²⁶ Cerutti, P.O. et Lescuyer, G. 2011. Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun: état des lieux, opportunités et défis. Document Occasionnel 59. CIFOR; Lescuyer, G. et al. 2011. Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo: État des lieux, opportunités et défis. Document Occasionnel 71. CIFOR; Lescuyer, G. et al. 2011. Le marché domestique du sciage artisanal à Libreville: état des lieux, opportunités et défis. Document Occasionnel 63. CIFOR.

Conseils de bonnes pratiques:

1.3.1. Analyser à la fois le fonctionnement des structures et systèmes existants (légalité, traçabilité, institutions, etc.) et la filière industrielle et domestique/artisanale, afin que le pays partenaire puisse prendre une décision éclairée et soit au mieux préparé à la négociation. La réalisation d'études et de diagnostics participatifs, c'est-à-dire incluant l'ensemble des parties prenantes et ne devant pas nécessairement être exhaustifs, débouchera sur une connaissance suffisamment précise de l'existant.

1.3.2. Etablir une base de référence sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux, permettant d'évaluer l'impact d'un APV et d'en mesurer ses retombées, peut apporter des informations complémentaires. Cette étude ou évaluation d'impact peut être réalisée, non seulement au niveau du gouvernement, mais également au niveau de chaque groupe de parties prenantes, ce afin de leur permettre de participer aux négociations en ayant des positions claires sur ce que l'APV devrait inclure et viser.

1.4. L'ÉMERGENCE D'UN CONSENSUS NATIONAL

Il n'existe pas de minimum ou maximum quant à la durée de la phase de pré-négociation. Il incombe au pays partenaire de déterminer le temps nécessaire pour qu'un consensus national émerge, c'est-à-dire pour que l'ensemble des parties prenantes prennent, d'un commun accord, la décision d'entrer ou non en négociation avec l'UE et déterminent si l'APV est l'outil le plus approprié pour atteindre les objectifs de légalité et de meilleure gouvernance pour le pays. La phase de pré-négociation est donc primordiale car les différentes étapes qui jalonnent la pré-négociation serviront de fondations à cette prise de décision et à la négociation si cette voie était choisie par les parties prenantes. La mobilisation des parties prenantes, leur sensibilisation et consultation sur le processus FLEGT/APV et la réalisation d'états des lieux participatifs, doivent mener à un consensus national sur la volonté ou non de négocier un APV. Ces étapes permettent d'identifier les opportunités, enjeux et défis du processus APV, mais surtout, grâce aux informations collectées, les parties prenantes peuvent consolider leurs positions et attentes par rapport à l'APV et se préparer à défendre au mieux

leurs intérêts. Aussi, la phase de pré-négociation s'achève-t-elle généralement par l'organisation d'un atelier national, au cours duquel les parties prenantes décideront d'un commun accord de poursuivre ou non le processus APV. Ce consensus prend généralement la forme d'une déclaration cosignée par les différents groupes de parties prenantes²⁷.

²⁷ Notamment, consulter le communiqué du Ministère en charge des forêts en Côte d'Ivoire et le compte-rendu de l'atelier national au Libéria.





“La négociation ne s’improvise pas. Elle ne se réduit pas à un dialogue de sourds ou à une épreuve de force: elle implique un désir d’aboutir à un compromis et ce par l’intermédiaire d’un jeu dont il est bon de connaître les règles. ”

R. Fisher et W. Ury,
Royame-Uni, 1981



©Marc Vandenhoute

Chapitre 2

La négociation

La négociation d'un APV démarre dès qu'il y a eu un échange de courrier officiel, entre le pays partenaire et l'Union européenne, confirmant une volonté commune de rentrer en négociation formelle. Cette seconde phase du processus APV a pour objectif d'aboutir à la signature d'un accord commercial entre un pays producteur et l'Union européenne destiné à l'amélioration de la gouvernance et la promotion de produits bois légaux. La négociation de cet accord représente la principale mesure du Plan d'action FLEGT au niveau de l'offre en produits bois.

Le travail de négociation se fait sur un corps de texte relativement standard et sur une dizaine d'annexes qui définissent, de façon spécifique au pays, les principes pour la mise en place d'un Système de vérification de la légalité (SVL) des produits bois destinés à l'exportation. C'est lors de la première session formelle de négociations que se dessine une feuille de route consensuelle mentionnant les thématiques à aborder et les échéances de négociations entre le pays partenaire et l'UE. Une déclaration commune permet à cette occasion de réaffirmer publiquement la volonté des deux parties de mener ces négociations. Par la suite, conformément à

la feuille de route, les discussions sont menées au travers d'une suite de sessions de négociations formelles entrecoupées de négociations bilatérales techniques, souvent organisées par vidéoconférence. Du côté de la partie européenne, la Commission européenne est en charge de négocier l'accord au nom de l'Union européenne²⁸. Le pays partenaire instaure, quant à lui, un comité/commission de négociation multiacteurs composé, entre autres, des principales administrations concernées, des organisations de la société civile, des populations locales, des représentants du parlement et du secteur privé industriel et artisanal. Un facilitateur est en général mobilisé avec l'appui d'un Etat membre de l'Union européenne. Comme son nom l'indique, son rôle principal est de faciliter les discussions entre les deux parties, entre les groupes d'acteurs et au sein des groupes d'acteurs. Dès qu'un accord est obtenu sur le texte de l'APV, la phase de négociation se conclue par la signature de l'accord.

Ce processus est unique. Jamais la négociation d'un accord commercial international n'avait impliqué à un tel degré tous les acteurs concernés par une filière. Novatrice et saluée par tous, il faut bien admettre que cette approche n'est pas sans poser un certain nombre

²⁸ Du fait de la particularité juridique de l'Union européenne, la Commission européenne est la seule institution de l'UE habilitée à négocier au nom de l'UE.



©Marc Vandenhautte

de défis. Parmi ceux-ci, il faut mentionner la mobilisation intense et l'engagement pour une période significative des différents acteurs, comme garantie du soutien et de l'appropriation de ce qui sera décidé. Une mobilisation de ressources financières est également attendue pour permettre d'organiser les réunions de la Commission technique et autres instances liées à la négociation, de mener l'une ou l'autre étude diagnostique et mission de terrain, de développer des outils de communication ou encore d'assurer les déplacements des membres de la Commission technique au siège de la Commission européenne à Bruxelles. Même si ces coûts sont relativement modestes, ils doivent être planifiés pour ne pas constituer d'éventuels facteurs de blocage. Sans vouloir ni pouvoir répondre à tous les enjeux d'un secteur, l'APV est extrêmement ambitieux sur ses objectifs, puisqu'il ne se limite pas à la seule négociation d'un accord commercial, mais tente de répondre aux problèmes de fond de tout un secteur, en définissant les fondations pour une meilleure gouvernance forestière. C'est cette plus-value qui explique probablement les demandes d'entrer en négociation de pays dont le commerce de bois avec l'UE est limité, comme par exemple le Honduras et le Guyana. La négociation de l'APV est en effet un outil adéquat permettant de lancer un débat national inclusif sur tout le fonctionnement d'une filière.

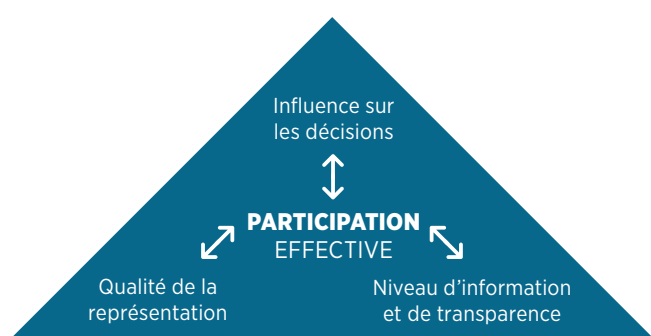
Le présent chapitre s'intéresse aux enseignements tirés de la phase de négociation autour des enjeux suivants:

- 2.1. Mobiliser les parties prenantes: participation et consultation***
- 2.2. Renforcer les capacités des parties prenantes et améliorer l'accès à l'information***
- 2.3. Adapter le développement du SVL au contexte local***
- 2.4. Adopter une approche différenciée entre le domestique et l'industriel***

2.1. MOBILISER LES PARTIES PRENANTES: PARTICIPATION ET CONSULTATION

L'APV requiert une participation effective des différents groupes d'acteurs afin de s'assurer que tous ceux qui sont susceptibles d'être affectés par les décisions prises lors des négociations aient l'opportunité de s'exprimer lors des débats, que leurs vues soient prises en compte et que les décisions finales soient acceptées par tous. Cette participation est la garantie que les futures actions seront entreprises dans la transparence et le respect des intérêts des communautés vulnérables. On considère que trois facteurs principaux influencent le degré de participation (figure 4):

Figure 4: Facteurs pour une participation effective



- La mise en place de mécanismes de **partage d'information**. L'information sur la négociation doit être divulguée de façon effective, en temps opportun et de façon aussi accessible que possible. Les acteurs ont la responsabilité de revoir et d'utiliser cette information et de se montrer proactifs pour solliciter l'information manquante.
- La désignation de représentants reconnus comme **représentatifs** des différentes parties prenantes. Pour des raisons pratiques, il est difficilement concevable d'avoir des sessions de négociation ouvertes à tous. Il est donc primordial que chaque groupe de parties prenantes s'organise suivant ses propres règles pour identifier les personnes les mieux à même de défendre les intérêts du groupe qu'elles représentent, et qui pourront ensuite relayer l'information vers la base, notamment les différentes options discutées et les décisions prises.
- La **prise en compte des positions**, des contributions et des propositions de solutions des représentants des différents groupes d'acteurs par

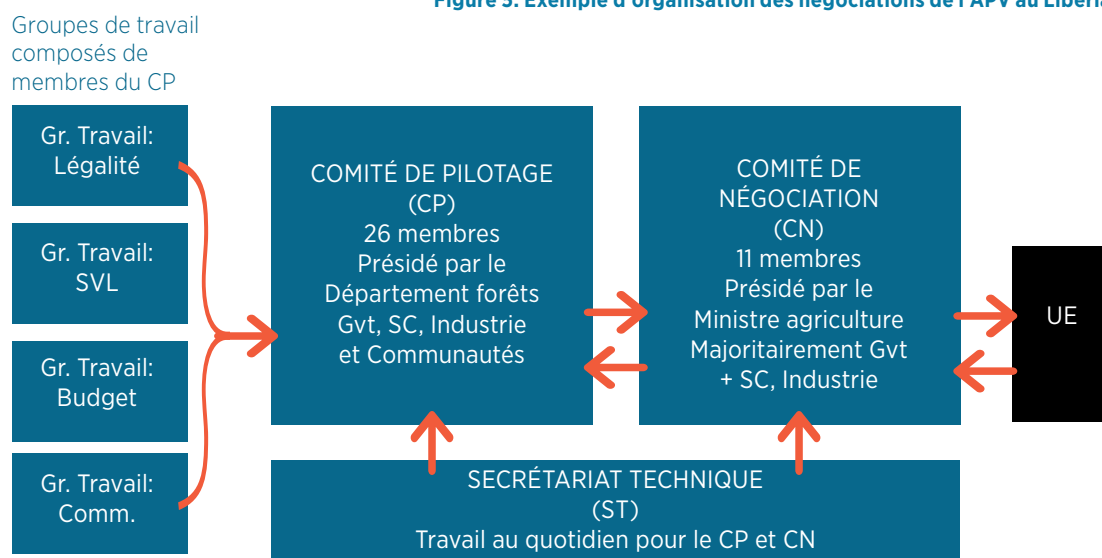


©Marc Vandenhoute

Exemple 2.1.1: Une plateforme efficace représentant la société civile au Cameroun

Avec l'appui de FERN, une plateforme d'ONG a été créée sous le nom d'ECFP ("European Commission Forest Platform"). L'acceptation du rôle et de l'importance de la société civile dans la négociation a été graduelle, et s'est faite à la faveur d'une contribution de plus en plus constructive de ce groupe d'acteurs (par exemple, lors des discussions relatives aux critères sociaux et environnementaux de la grille de légalité). Cette plateforme s'est révélée très efficace pour faire entendre la voix de la société civile lors des négociations. Elle a défini le cadre et les modalités de sa participation ainsi que de celle des communautés locales et autochtones dans la préparation des négociations de l'APV, de même que ses attentes par rapport à l'APV. La négociation de l'APV a également permis de modifier le rapport de force entre l'administration et la société civile, donnant plus de poids aux acteurs non étatiques dans la prise de décisions.

Figure 5: Exemple d'organisation des négociations de l'APV au Libéria



les négociateurs en chef est un élément fondamental sur lequel l'UE est particulièrement exigeante. Cette prise en compte est par ailleurs un gage de participation durable et crédible permettant d'atteindre un consensus sur le contenu de l'APV et d'éviter la perte d'intérêt de groupes dont l'opinion serait systématiquement ignorée. Une approche participative est généralement convenue et validée par les différents groupes de parties prenantes, comprenant l'élaboration de lignes directrices, de protocoles, de décrets, etc. précisant les modalités de participation.

Généralement, le pays partenaire constitue une Commission technique de négociation composé de trois collèges d'acteurs: la société civile, le secteur privé et le gouvernement. Dans certains pays, d'autres collèges d'acteurs distincts viennent se rajouter, par exemple le collège représentant les communautés ou encore la chefferie traditionnelle. Les représentants sont désignés suivant un processus propre à chaque collège et suivant un nombre de sièges établi, dans certains cas négocié avec le gouvernement. Ils reçoivent alors officiellement le mandat de siéger et représenter leur collège lors des négociations. Le fonctionnement qui prévaut au sein de chaque groupe d'acteurs, en termes de communication, de consultation et de relais des positions, est fixé suivant un processus interne à chacun de ces groupes.

La mobilisation des parties prenantes dans le cadre d'un tel processus est à la fois ambitieuse et complexe. Les négociations s'étalant sur plusieurs années,



Exemple 2.1.2: Intégration de représentants des communautés dans le comité de pilotage de l'APV au Libéria

Un comité de pilotage a été créé pour appuyer l'équipe de négociation dans le travail technique et comme outil d'aide à la décision. Ce comité était composé de 26 membres représentant les agences gouvernementales, le secteur privé, la société civile ainsi que les communautés villageoises. La participation directe de communautés villageoises au sein d'une telle structure est un exemple unique qui a montré toute sa pertinence pour relayer les préoccupations de ces acteurs dans les discussions de l'APV.



©Emmanuel Heuse

l'engagement des parties prenantes doit s'envisager à long terme et de manière intensive (réunions mensuelles, voire bimensuelles). Pour certains acteurs, tel le secteur artisanal caractérisé par son côté informel, la mobilisation est donc un pari difficile. N'étant, par définition, pas ou peu organisés, ces acteurs préfèrent se faire représenter par procuration par des ONG intermédiaires, avec les limites que cela implique en termes de représentativité, et rester ainsi dans l'ombre, souvent par peur de représailles. Les communautés locales et populations autochtones, souvent présentes dans des zones enclavées et peu accessibles, doivent faire face à des difficultés similaires. On constate également une faible capacité des délégués à relayer, au niveau des instances de négociation, les enjeux importants pour les parties prenantes qu'ils représentent. Ce constat s'aggrave d'autant plus lorsque le changement de personnel au niveau des délégués siégeant aux négociations est élevé, entraînant ainsi une perte de mémoire institutionnelle préjudiciable au bon déroulement de la négociation.

Il est intéressant de noter que la négociation ne se déroule pas seulement entre les deux parties négociant l'APV, mais aussi entre les différents collèges d'acteurs, et au sein même des collèges d'acteurs dont les intérêts peuvent diverger sensiblement. Ainsi, dans plusieurs

pays, les plateformes de la société civile où siègent une grande variété d'intérêts – droits de l'Homme, conservation de la biodiversité, environnement, etc. – ont souvent été le théâtre de débats houleux qui n'ont pas toujours pu aboutir à des positions unifiées, avec comme conséquence l'affaiblissement des positions de ce collège lors des négociations. Il en est de même au niveau du secteur privé, qui ne parle pas toujours d'une seule voix en raison de la diversité des interlocuteurs (taille, nationalité, spécialisation, degré d'engagement dans la gestion durable) et de leur concurrence sur le marché. Une frange souvent importante de la profession forestière préfère d'ailleurs rester en retrait du processus de négociation, par manque de temps et/ou d'intérêt. Au niveau gouvernemental, enfin, il est particulièrement important de veiller à une mobilisation pluriministérielle dès le démarrage des négociations, car la vérification de la légalité touche à de nombreuses compétences ministérielles. En règle générale, la collaboration interministérielle est un aspect très délicat, car peu ancré dans les pratiques usuelles, d'autant plus lorsque l'initiative de départ vient d'un ministère ayant un poids relativement faible sur l'échiquier économique du pays. Cette implication est pourtant essentielle car certains sujets traités en négociation ont un caractère transversal et ne peuvent trouver de solution que par le biais d'une concertation entre les ministères compétents.



©Emmanuel Heuse

Exemple 2.1.3: Une bonne représentativité des différents groupes d'acteurs dans la Commission technique de la RDC

En RDC, la Commission technique des négociations de l'APV ne compte pas moins de 33 membres, parmi lesquels se retrouvent, notamment, des représentants des trois principales provinces forestières du pays (Bandundu, Equateur et Orientale), ainsi que cinq représentants de l'Assemblée nationale. Afin de progresser de manière efficace et pragmatique, la plupart des réunions de travail sont organisées au niveau de sous-commissions, plus restreintes, qui comptent une demi-douzaine de membres sélectionnés en fonction de leurs compétences par rapport aux sujets de négociation considérés. Les positions communes préparées en sous-commissions sont ensuite présentées et validées en sessions plénières.

Par ailleurs, la Commission technique a également décidé d'élaborer des notes techniques, portant sur les sujets de gouvernance forestière que ses membres considèrent comme importants et pour lesquels des débats doivent, à leur sens, se tenir au-delà du cadre restreint de la Commission technique des négociations.



©Sophie Lemaitre

Exemple 2.1.4: Les représentants de la société civile initialement sélectionnés par le Gouvernement au Congo

Voici un exemple d'une pratique à ne pas suivre. Au départ, les deux représentants de la société civile avaient été identifiés par le Gouvernement congolais et fonctionnaient comme des consultants au service du gouvernement. Lors des sessions initiales, ces personnes ne défendaient pas le point de vue des membres de la plateforme, ce qui a conduit à de nombreux problèmes et a amené la société civile à exiger et obtenir du gouvernement la nomination de nouveaux représentants, identifiés suite à un processus de consultation interne à la société civile.

Conseils de bonnes pratiques:

2.1.1. Développer un programme détaillé de mobilisation des parties prenantes, valable dès l'ouverture des négociations et maintenu tout au long du processus (y compris pendant la phase de mise en œuvre). Ce programme, qui peut, par exemple, être élaboré avec l'appui du facilitateur, identifiera les parties prenantes, leur structuration, les rôles et responsabilités, les étapes de programmation ainsi que les mécanismes de retour d'informations issues de la consultation et les procédures pour la prise en compte de ces informations dans les décisions finales, et enfin, les mécanismes de prise de décisions au sein des différents collèges d'acteurs.

2.1.2. Veiller à obtenir la mobilisation des différents groupes d'acteurs afin de s'assurer d'une bonne représentativité. C'est à chaque groupe d'acteurs de décider quelles sont les personnes les mieux à même de les représenter et comment la communication doit être faite pour assurer leur participation et la prise en compte de leur point de vue. Au niveau du secteur privé, par exemple, on veillera à ce que les PME du secteur formel, mais aussi du secteur informel, soient bien représentées. De même, un processus de consultation équitable devra permettre aux participants les plus démunis et les plus isolés de participer et de se préparer aux réunions. Enfin, il faudra veiller à l'implication des autorités décentralisées et des administrations locales, ainsi que celle de parlementaires qui auront un rôle à jouer lors de la ratification de l'APV.

2.1.3. S'assurer d'une bonne structuration des groupes d'acteurs est essentiel pour faciliter les transmissions d'information, depuis la base jusqu'au niveau des instances de négociation, et vice versa. Des organisations internationales spécialisées (FERN, Well Grounded, IUCN, ATIBT, etc.) ont prouvé qu'elles pouvaient apporter un appui précieux dans ce domaine, que ce soit au niveau des organisations de la société civile ou du secteur privé. Elles travaillent avec ces groupes d'acteurs pour les aider à identifier leurs intérêts prioritaires et à s'impliquer activement dans cette négociation, au regard de l'impact potentiel de l'APV sur leurs activités. Elles facilitent également le partage d'expériences vécues par d'autres pays (par le biais de réseaux globaux tels que le «Community Rights Network») et appuient les plateformes en termes de plaidoyer et de positionnement stratégique. Elles peuvent, dans certains cas, jouer un rôle important de soutien neutre, sans pour autant interférer directement dans la négociation proprement dite.

2.1.4. Mettre l'accent sur la nécessité de prendre des décisions par consensus est assurément un gage de crédibilité et de succès. Ce mode de fonctionnement, caractéristique du processus APV, a par ailleurs permis de maintenir le niveau d'engagement des parties prenantes, qui réalisent que leur voix compte.

2.2. RENFORCER LES CAPACITÉS DES PARTIES PRENANTES ET AMÉLIORER L'ACCÈS À L'INFORMATION

Les activités de renforcement de capacités des parties prenantes sont essentielles en phase de négociation de l'APV car, ce processus étant nouveau, les parties prenantes ne disposent pas forcément des capacités et/ou expertises nécessaires pour s'impliquer au

mieux dans les négociations. En effet, pour pouvoir négocier, défendre ses positions, argumenter, ou encore rester crédible, il faut maîtriser, non seulement les approches stratégiques, mais également les sujets qui parfois requièrent des connaissances techniques pointues, comme dans le cas de la traçabilité. Lorsqu'on s'adresse aux acteurs les plus démunis ou aux populations retirées, le renforcement de capacités doit s'accompagner d'une vulgarisation des



Exemple 2.2.1: La Commission technique de Côte d'Ivoire se forme à la négociation

Avec l'expertise du CIDT («Centre for International Development and Training»), la Commission technique de négociation en Côte d'Ivoire a vu ses capacités renforcées en techniques de négociation. Il s'agissait d'une formation de trois jours dispensée aux différents collèges d'acteurs et qui était enrichie par des témoignages venus du Cameroun, du Congo et du Ghana. Grâce à cette formation, les parties prenantes se sont données des règles de conduite et devraient être plus à même de défendre leurs positions lors des sessions de négociation.



Exemple 2.2.2: Rôle clé de certaines organisations internationales dans le renforcement des capacités de la société civile

Certaines organisations internationales (FERN, Well Grounded, FPP, Client Earth, etc.) se sont spécialisées dans l'appui aux organisations de la société civile dans le cadre du processus APV. Elles ont apporté leur soutien technique et financier à la société civile pour lui permettre de s'impliquer efficacement dans les négociations. Ces organisations internationales ont, par exemple, dispensé des formations sur le plaidoyer, ou encore apporté une expertise pour l'analyse du cadre réglementaire. Ces ONG internationales restent en arrière-plan, et laissent aux entités nationales le soin de défendre leurs positions au niveau des structures de négociation.

concepts. Pour ce faire, les personnes chargées de la vulgarisation doivent utiliser un langage accessible pour le public cible, et parvenir à simplifier le message tout en évitant de le rendre réducteur.

Dans le même ordre d'idées, la participation effective des parties prenantes passe par une disponibilité des informations. Un constat partagé par les huit pays APV d'Afrique est que l'accès aux textes de lois est un parcours du combattant. Se procurer les textes à jour auprès des différents services administratifs concernés est une tâche ardue même si, dans certains



©Eric Lartey

cas, il existe une assistance technique à l'archivage et quelques initiatives privées de compilation des textes, pour la plupart incomplètes ou désuètes (CD-ROM, recueil, bases de données en ligne, etc.). Il en est de même pour l'information relative au processus APV et à l'état d'avancement de la négociation. Or, l'accès à l'information permet de lever les ambiguïtés; il doit donc être une priorité lors de cette phase de négociation. On constate, par exemple, une confusion récurrente entre l'auditeur indépendant et l'observateur indépendant qui, malgré



Exemple 2.2.3: La République du Congo communique sur l'APV

La République du Congo a développé un site internet relatif à l'APV (www.apvflegtcongo.org²⁹) ainsi qu'un logo qui lui est propre. Ce site comprend toutes les informations de base sur l'APV ainsi que les documents techniques, tels que les comptes rendus du Comité conjoint de mise en œuvre, ou encore les rapports de l'observateur indépendant. Une lettre d'information est régulièrement publiée et diffusée pour informer un large public sur les avancées de l'APV. Une telle initiative pourrait se mettre en place dès le début des négociations, afin de permettre à l'ensemble des parties prenantes d'accéder à l'information et de se tenir à jour des progrès réalisés dans la négociation.

leur terminologie proche, n'ont pas la même fonction. Ce type de confusion peut facilement être levé avec un meilleur accès et une meilleure vulgarisation des informations liées à l'APV.

Il est intéressant de relever que les groupes d'acteurs qui ont mis en place une coordination efficace sont les plus à même d'optimiser les ressources mises à leur disposition pour le renforcement des capacités.

²⁹ Au moment de la rédaction de l'étude, le site internet fait l'objet d'une mise à jour et sera disponible sous peu.

Conseils de bonnes pratiques:

2.2.1. Se doter d'un site internet officiel de formation de base au FLEGT. Cela permettrait de compléter les initiatives ponctuelles en réponse à une demande continue des parties prenantes. La réussite d'un test à l'issue de la formation pourrait être gratifiée d'un certificat.

2.2.2. Organiser des formations à la négociation, telles que celle dispensée par le CIDT dans les pays, permet de comprendre les principes fondamentaux d'un processus de négociation, les processus de révision des cadres réglementaires, les techniques de plaidoyer, etc. Il s'agit d'une formation de base à recommander à tous les pays entrant en négociation.

2.2.3. Prévoir des outils de communication sur l'état d'avancement des négociations, tels que les sites internet, les lettres d'information, ou les communiqués de presse, afin de relayer les informations relatives aux thèmes abordés en négociation, aux aide-mémoire, aux documents techniques, tout en assurant un processus transparent et accessible à tous.

2.2.4. Favoriser les échanges sud/sud en gardant à l'esprit que chaque APV est unique: le partage d'expériences des pays plus avancés vis-à-vis de ceux qui le sont moins permet de s'inspirer des bonnes pratiques et d'éviter de commettre les mêmes erreurs.

2.2.5. Mettre à la disposition du grand public les textes de lois est essentiel. Le cadre réglementaire étant dynamique, l'outil internet est certainement le plus approprié. Il permet également de sécuriser l'information et d'en faciliter la recherche. En corollaire, un mécanisme de divulgation et de vulgarisation de ces textes pourrait également être mis en place.

2.3. ADAPTER LE DÉVELOPPEMENT DU SVL AU CONTEXTE LOCAL

Le SVL fournit un moyen fiable de distinguer les produits forestiers obtenus légalement de ceux qui ont été obtenus illégalement. La délivrance d'autorisations FLEGT par les pays partenaires nécessite un système capable d'assurer que seuls les bois et produits dérivés produits légalement sont autorisés à l'exportation. Autrement dit, des contrôles au niveau des activités d'exploitation en forêt, ainsi que des contrôles sur la chaîne d'approvisionnement, depuis le point d'origine en forêt jusqu'au point d'exportation, doivent être effectués. Un tel système de vérification de la légalité comporte cinq éléments: 1) définition du bois produit légalement; 2) contrôle

de la chaîne d'approvisionnement; 3) vérification; 4) émission des autorisations FLEGT; et 5) audit indépendant du système par une tierce partie³⁰.

Dans la plupart des pays ayant négocié un APV, de nombreuses initiatives, outils, dispositions légales, stratégies existaient en matière de vérification de la légalité au moment de l'entrée en négociation, aussi bien au niveau gouvernemental qu'au niveau du secteur privé. L'APV représente une remarquable opportunité de capitaliser et de donner de la cohérence à l'existant, pour développer un système fonctionnel à l'échelle nationale. Il est donc essentiel de bâtir sur l'existant.

³⁰ Pour une définition de ces termes, se référer au glossaire en annexe. Pour de plus amples informations, consulter les Notes d'information FLEGT – Un système de vérification de la légalité pour le bois, N°3, 2007.

Le SVL doit permettre de réduire la corruption en mettant en place des mécanismes qui découragent les opportunités et tentations de corruption. L'APV doit être un moteur de simplification et de rationalisation du contrôle. A ce niveau, les solutions ne sont pas légions: il faut nécessairement passer par des systèmes verrouillés, ce qui implique un certain degré d'informatisation et d'intégration de l'information dans des bases de données pour permettre des contre-vérifications en toute transparence. Même si l'utilisation de technologie nouvelle se révèle indispensable, la mise en place d'un SVL ne peut néanmoins reposer uniquement sur des solutions technologiques. Un changement de mentalité, une nouvelle approche de travail, et l'introduction d'une éthique professionnelle, sont autant d'éléments qui doivent accompagner ces réformes et qui, pour s'installer durablement, nécessitent une formation continue et surtout une volonté politique forte de faire appliquer les réformes. Tout cela conduit souvent à des changements structurels dans l'organisation et le fonctionnement des administrations, mais aussi au niveau des opérateurs privés. Un tel niveau de réforme ne peut s'opérer que sur le long terme. Or, les calendriers de mise en œuvre, négociés jusqu'à présent dans les APV, se révèlent aujourd'hui bien trop optimistes, au regard de la complexité et du temps nécessaire pour mettre en place un SVL qui soit adapté aux conditions locales.

La clé de voûte d'un SVL est la définition du bois légal, qui est accompagnée d'une liste à structure variable, dite «grille de légalité», composée de principes/critères/indicateurs/vérificateurs et références, tirés des textes réglementaires en vigueur. Cet exercice représente une opportunité pour: 1) identifier toutes les lois et tous les textes qui ont un impact sur le secteur forestier; 2) faire en sorte que toutes les parties prenantes s'accordent sur une définition commune de la légalité; et 3) mettre en évidence, le cas échéant, les lacunes du cadre réglementaire existant et la nécessité de mettre à jour certains textes fondamentaux, tels que les codes forestiers, ou certains textes d'application, ou encore d'intégrer de nouveaux concepts dans l'arsenal juridique, tels que la REDD+ ou le respect des droits des populations autochtones, des droits fonciers, etc. Dans certains pays, cette réforme du cadre juridique



©Marc Vandenhaute

Exemple 2.3.1: La grille de légalité de la RCA - outil de réforme du cadre réglementaire

La grille de légalité en RCA est constituée d'indicateurs regroupés autour de 10 principes thématiques. Elle précise, pour chaque indicateur, la ou les référence(s) du texte législatif ou réglementaire associée(s). Pour faciliter le travail de révision du cadre réglementaire, les indicateurs n'ayant pas encore de référence réglementaire associée apparaissent dans la grille avec la mention «Renvoi à l'annexe IX: la référence légale est à créer». Cette annexe de l'APV reprend, de façon exhaustive, l'ensemble des textes réglementaires qui restent à créer lors de la phase de mise en œuvre.

était déjà en cours avant le processus APV et, dans ce cas, les discussions sur la définition de la légalité doivent enrichir le processus de réforme. Dans les pays où les réformes n'ont pas précédé l'APV, il est conseillé d'attendre que les discussions sur les grilles de légalité soient suffisamment avancées, et les lacunes identifiées, pour lancer la réforme du cadre réglementaire.

Au niveau de l'élaboration de la grille, il est crucial de prévoir un processus consultatif et participatif qui permette d'aboutir à une définition qui sera approuvée par les parties prenantes et qui prenne effectivement en compte les trois piliers de la durabilité, à savoir les aspects économiques, environnementaux et sociaux. Mise à part l'obligation de mettre en place un processus participatif, il n'existe pas d'exigence détaillée et chaque pays peut moduler et structurer sa définition de la légalité suivant son entendement, d'où la diversité des grilles qui ont été négociées à ce jour. Un guide de bonnes pratiques³¹, publié par la Facilité UE FLEGT de l'EFI en 2012, permet néanmoins de conseiller les pays de façon à obtenir une grille de légalité suffisamment précise, notamment au niveau des moyens de vérification, afin d'identifier clairement les responsabilités ainsi que les tâches qui incombent à chaque acteur et de développer des procédures ciblées laissant un minimum de marge de manœuvre lors du contrôle. Ce guide rappelle que la grille doit être élaborée dans l'optique de pouvoir être utilisée par la suite. Autrement dit, il faut éviter d'en faire un outil exclusivement théorique, impraticable sur le terrain. Plusieurs pays ont d'ailleurs organisé, au cours de la négociation, des missions de terrain destinées à mieux comprendre comment se déroule la vérification et aider ainsi la Commission technique de négociation à ne sélectionner que les critères de légalité les plus robustes, c'est-à-dire suffisamment représentatifs des références légales, permettant un contrôle efficace et facilement réalisable. A ce propos, il est souvent intéressant de tirer des leçons des processus de certification privée, qui ont établi et qui mettent en pratique, depuis plus de 10 ans, des normes et protocoles de vérification de la légalité. Il faudra cependant garder à l'esprit les distinctions fondamentales qui existent entre les deux approches, notamment le fait que les grilles de légalité FLEGT, et la façon dont elles doivent être appliquées, reposent uniquement sur le cadre réglementaire qui, contrairement à la certification privée, ne prévoit pas un système permettant une progression par étapes (par exemple, actions de mise à niveau, recommandations, demande d'action corrective mineure, majeure, etc.).

Si, pour des raisons diverses, les pratiques constatées sur le terrain s'écartent des textes réglementaires, il faudra impérativement attirer l'attention des

personnes en charge de la révision de la loi sur la nécessité d'adapter les textes existants et de rendre ainsi le cadre réglementaire plus opérationnel. Néanmoins, même s'il faut tenir compte de ces différences entre la pratique et la mise en œuvre sur le terrain et que ces différences doivent être documentées au cours de la négociation, en vue d'une révision ultérieure, l'élaboration de la grille ne pourra se baser que sur le cadre juridique en vigueur.

L'exécution de «tests à blanc» se révèle cruciale pour permettre une analyse approfondie du fonctionnement, ou du défaut de fonctionnement, sur le terrain des systèmes de vérification de la légalité en cours de négociation. En outre, ils mobilisent l'administration sur les nouvelles procédures de contrôle, et donnent un signal au secteur privé sur son niveau de conformité et quant aux efforts à entreprendre pour satisfaire les exigences de l'APV. Ces tests doivent être menés au moment opportun, c'est-à-dire lorsque les discussions sur le SVL sont déjà largement abouties mais qu'il reste encore une petite marge pour des modifications. Si exécutés trop tardivement, ces tests, leurs résultats et les changements qu'ils impliquent, peuvent être mal accueillis par des acteurs estimant qu'ils remettent trop en cause un travail quasiment finalisé et ayant déjà obtenu un consensus.

L'autre élément clé du SVL est le développement d'un système de traçabilité. Il s'agit de l'élément le plus complexe à négocier, et qui peut être un facteur limitant majeur dans la mise en place des systèmes de l'APV. Au vu des conditions environnementales et logistiques existantes, faire accompagner tous les produits bois en circulation dans les pays concernés d'une information sur leur origine et en vérifier la cohérence est particulièrement ambitieux. En effet, il faudra développer des protocoles permettant: 1) le suivi de la traçabilité des produits au sein même des unités de transformation; 2) le suivi et le maintien de couloirs douaniers imperméables pour les produits en transit avec, en corollaire, l'adoption de protocoles d'accord entre pays frontaliers pour certains pays; 3) l'intégration de systèmes préexistants au niveau des compagnies forestières; et 4) l'élaboration de nouvelles procédures de contrôle de terrain et de procédures de vérification de cohérence des informations; autant d'éléments

³¹ Facilité UE FLEGT de l'EFI. 2012. Guide des bonnes pratiques pour l'élaboration des définitions de la légalité dans des Accords de partenariat volontaire FLEGT.



Exemple 2.3.2: Absence de référence aux grilles de légalité dans certains textes d'application de l'APV au Cameroun

Le Cameroun a adopté des projets d'arrêtés visant à faire appliquer le SVL, et notamment l'arrêté «fixant les critères et les modalités de délivrance des certificats de légalité, dans le cadre du régime d'autorisations FLEGT». Ces certificats sont une première réponse aux exigences du RBUE. Le problème qui se pose est l'absence de référence aux grilles de légalité comme base de vérification pour l'émission d'un certificat de légalité. L'arrêté mentionne une liste de documents à fournir qui ne correspond pas totalement aux vérificateurs des grilles de légalité prévues dans l'APV. Ce choix a été fait car certaines exigences, ou certains vérificateurs des grilles, ne sont pas appliqués ou applicables. Paradoxalement, il a donc été choisi de légiférer autrement plutôt que de revoir les grilles.



Exemple 2.3.3: Un système de traçabilité fonctionnel au Libéria

Jusqu'à la fin de l'année 2012, la Société générale de surveillance (SGS) a développé au Libéria un système centralisé de suivi de la traçabilité dénommé LiberFor COCIS. Ce système permet d'assurer le suivi des mouvements des produits à différentes étapes: inventaires (cartographie des arbres), abattage (information sur les arbres abattus), parcs (information sur les volumes sur parcs), transport (waybills), transformation et exportation («export requests/export permits»). Le système Liberfor COCIS permet donc de vérifier l'origine légale des produits, la traçabilité jusqu'à la souche en forêt, mais également le paiement des taxes afférentes. A partir de 2013, le système évoluera vers une vérification de la légalité intégrée, permettant de vérifier (par la mise en place du «Legality Verification Department») la bonne application des lois et réglementations, en termes d'attribution des titres environnementaux et sociaux.

requis très peu ancrés dans les habitudes des agents en charge du suivi des opérations forestières.

Les expériences tirées de la phase de mise en œuvre de l'APV, amènent aussi à se demander si l'accent mis, parfois de façon importante, sur le développement d'un outil de haute technologie (codes-barres, lecteurs code-barres, transfert via internet, base de données centrale, etc.), serait toujours opportun et ne se ferait pas parfois au détriment des aspects essentiels que sont le développement de procédures et, surtout, la formation, condition *sine qua non* pour que les données recueillies soient fiables, à jour et cohérentes. Par ailleurs, l'externalisation de la conception du système de traçabilité est souvent considérée comme trop importante.

Il est également estimé que la collaboration avec les services de l'administration est relativement réduite. Il en est de même au niveau des compagnies forestières, qui se plaignent de l'insuffisance de liens opérationnels avec leurs systèmes internes fonctionnels. Enfin, un autre constat tiré de la phase de mise en œuvre, est le manque de compétence des prestataires de service, ainsi que le manque de clarté des contrats passés avec ces derniers, notamment en ce qui concerne la propriété du système et les coûts de la licence d'utilisation du logiciel. Toutes ces raisons ont rapidement amené ces systèmes



Exemple 2.3.4: Baser la traçabilité sur les systèmes existants – le cas de la RCA

Le système de traçabilité mis en place en RCA par BIVAC International (filiale de Bureau Veritas), présente toutes les caractéristiques d'un système adéquat pour tracer les produits devant être exportés. En effet, ce système s'appuie sur 1) un très bon niveau de formation de l'ensemble des inspecteurs et agents en place sur le terrain et de ceux chargés du traitement des données; et 2) une procédure particulièrement élaborée ne laissant place à pratiquement aucune erreur, notamment grâce à un système de contrôle interne très efficace entre les agents sur site, les inspecteurs au niveau des postes frontières et les services de Berbérati et de Bangui. Ainsi, en RCA, le système mis en place par BIVAC couplé à des systèmes de traçabilité efficaces, au sein des différentes sociétés forestières, assure un très bon suivi du bois de la souche à l'exportation, et peut permettre d'envisager rapidement la mise en œuvre d'un SVL répondant aux exigences de l'APV.

à se heurter aux réalités du terrain, et provoqué la réticence des acteurs, qu'ils soient du secteur privé ou des services publics.

Afin d'enrichir les discussions sur le développement du SVL, il peut être nécessaire de mener des études de faisabilité économiques, permettant d'en évaluer les coûts et bénéfices. Lors de cet exercice, il faudra veiller à distinguer clairement les coûts d'investissement (développement d'un outil, formation, changement d'habitude, etc.), des coûts de fonctionnement. Les coûts liés à la mise en application des lois qui prévalaient déjà avant l'APV ne devront pas être pris en compte avec ceux liés à la mise en application des règles supplémentaires dues à l'APV proprement dit. Il est, par exemple, inexact de comptabiliser les coûts d'aménagement forestier en tant que coût lié à l'APV, alors que ceux-ci étaient obligatoires indépendamment de l'APV. Les études existantes font état de coûts très variables, selon qu'ils intègrent ou non, en plus du développement des nouvelles procédures et de la mise en place d'un système informatisé, la construction de nouvelles infrastructures de terrain, l'achat de matériel spécifique et le financement de formations. Au Congo, par exemple, la part des coûts introduits par l'APV proprement dit ne représente qu'un tiers du coût global de mise en œuvre du SVL³². D'autres facteurs viennent influencer ces coûts: le nombre de concessions forestières et leur répartition géographique, l'hétérogénéité des titres attribués, les volumes exploités et exportés, les types de produits exportés, les points de sortie des bois, etc.



Exemple 2.3.5: Les «tests à blanc» du SVL au Congo et les tests de terrain des grilles de légalité au Cameroun, Congo, Ghana et RCA, porteurs de nombreux enseignements

Les tests de terrain (portant sur la grille de légalité ou sur l'ensemble du SVL) ont permis, certes, de vérifier le niveau de légalité des entreprises, mais surtout d'évaluer la capacité des administrations à procéder à la vérification. Ces tests ont aussi révélé l'existence de vérificateurs non mesurables sur le terrain, en raison de textes non applicables ou difficilement applicables, d'incohérences ou simplement d'indisponibilité des documents à contrôler. Ces constats ont ainsi permis d'affiner le travail de négociation sur les grilles de légalité et le SVL.

³² TERE. 2013. Evaluation des coûts de mise en œuvre du SVL et identification des modes de financement potentiels.

Conseils de bonnes pratiques:

2.3.1. Réaliser un état des lieux participatif de la mise en application du cadre réglementaire facilite le développement d'un cadre logique, afin de guider le processus de négociation de manière concrète, en prenant appui sur une feuille de route ancrée dans les réalités du pays et qui s'inscrit dans les programmes sectoriels nationaux.

2.3.2. Construire des grilles de légalité, dans un esprit pragmatique, entièrement basées sur le cadre juridique existant. Cela n'empêche pas de faire apparaître, dans ces grilles, les textes d'application qui doivent être développés, contradictoires ou non applicables, et facilite ainsi le processus de réforme éventuel du cadre réglementaire.

2.3.3. Lancer les discussions sur les procédures de vérification en lien avec cette définition, dès qu'une première version de la définition de la légalité est sur la table des négociations, permet des gains de temps et d'efficacité. Il est également intéressant de prévoir, à ce stade, des missions de terrain pour mettre à l'épreuve cette(ces) grille(s) de légalité et en tirer des leçons quant aux indicateurs les plus robustes.

2.3.4. Impliquer les praticiens et prendre en compte leur expérience, aussi bien en termes de gestion des opérations forestières que de développement d'outils de traçabilité qui peuvent exister au niveau d'entreprises certifiées, permet d'éviter de développer des options non praticables sur le terrain.

2.3.5. Proposer des solutions simples et adaptées aux faibles capacités et aux manques de formation des acteurs, dans le cas de bois issu de permis d'exploitation gérés d'une manière moins industrielle (forêts communautaires, forêts communales, exploitation artisanale, scieurs de long).

2.3.6. Décrire le SVL avec clarté facilite sa compréhension et son application ultérieure. Une attention particulière doit être accordée à la structuration et au renforcement des mécanismes de contrôle et de vérification: définition d'une organisation, des procédures, des responsabilités, des moyens humains et techniques, des mandats, des pouvoirs et autorités nécessaires pour fonctionner. Les mécanismes à mettre en œuvre en cas de non-conformité, et les conséquences sur la délivrance des autorisations FLEGT, doivent être décrits de façon explicite.

2.3.7. Organiser des «tests à blanc» en entreprise permet de confronter un travail théorique, mené durant les négociations, avec la réalité du terrain. C'est une étape fondamentale pour ajuster le tir, mais aussi pour tester les capacités des agents de l'administration à mettre en pratique ce qui a été négocié. Cela peut aussi permettre d'alimenter davantage la réflexion sur le montage institutionnel le plus adapté pour effectuer cette fonction de vérification: soit en utilisant les structures administratives de contrôle telles qu'elles existent, soit en ajoutant de nouvelles structures, ou en sous-traitant la vérification à un prestataire de service, ou encore en se reposant sur les systèmes existants dans le privé.

2.3.8. Rendre obligatoire, dans les termes de référence des prestataires de service chargés de développer le système de traçabilité: 1) la prise en compte de l'existant; 2) la prise en compte des contraintes contextuelles; et 3) le recours au logiciel d'exploitation libre. L'interface et la maintenance doivent être développées en fonction des capacités des administrations bénéficiaires, l'internalisation par les administrations bénéficiaires étant un critère de la validité du produit.

2.3.9. Mener des études coûts-bénéfices du SVL, dès qu'une proposition avancée existe sur la table des négociations, est certainement à encourager. En effet, ces études doivent permettre de clarifier la répartition des coûts d'investissement et de fonctionnement à couvrir par le gouvernement, les sociétés forestières et les bailleurs de fonds, et surtout d'évaluer les revenus supplémentaires pour l'Etat, une fois la production fiscalisée conformément à la loi.



© Giulio Napolitano

2.4. ADOPTER UNE APPROCHE DIFFÉRENCIÉE ENTRE LE DOMESTIQUE ET L'INDUSTRIEL

Des études spécifiques ont montré à quel point le marché domestique, principalement alimenté par une filière de production artisanale, était important, que ce soit au niveau des volumes de bois commercialisés, de son extension géographique, du nombre d'intervenants, de sa structuration, et aussi de par son impact socio-économique majeur. Dans certains pays, on constate, en outre, que l'exploitation artisanale alimente non seulement le marché domestique, mais également une part non négligeable des unités de transformation industrielle. Aussi, la question de l'intégration ou non du marché domestique dans l'APV s'est-elle posée lors des négociations de chaque APV. Tous les pays (à l'exception de la RCA³³) ont fait le constat qu'il était nécessaire d'inclure cette composante dans l'APV, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, d'un point de vue pratique, ne pas considérer le marché domestique dans les négociations de l'APV aurait accru la complexité du système de vérification de la légalité, car cela aurait nécessité la mise en place d'un système de gestion différenciée des flux à l'entrée des usines, en fonction de l'origine, contrôlée ou non, des approvisionnements. En outre, l'APV offre une opportunité politique de rationaliser le fonctionnement de cette filière mal maîtrisée, de rompre des réseaux de corruption bien

³³ Si l'exploitation artisanale est reconnue dans le code forestier de 2008, aucun décret d'application n'a été adopté pour l'instant. Pour l'administration, ce vide réglementaire justifie le fait de ne pas prendre en compte le marché domestique dans l'APV, d'autant que ce marché, même s'il est de la même ampleur que celui de l'exploitation industrielle officielle, reste relativement localisé dans les environs de Bangui et ne touche pas l'ensemble du massif forestier.

³⁴ Marfo. 2010. Chainsaw Milling in Ghana: Context, drivers and impacts.



©Yann Petrucci

Exemple 2.4.1: L'APV au Ghana - déclencheur pour la préparation d'un texte de loi sur l'exploitation artisanale

Au Ghana, l'exploitation artisanale représente une récolte annuelle de 2,5 millions de mètres cubes (la coupe annuelle autorisée pour l'industrie formelle est seulement de 1 million de mètres cubes) et contribue environ à 84 pour cent de l'offre en bois sur le marché domestique³⁴. Aussi, pendant la phase de pré-négociation, les parties prenantes se sont-elles entendues sur l'importance d'inclure le marché domestique dans les négociations d'un APV, et non uniquement le marché à l'exportation. Ainsi, un groupe de travail technique a été mis en place afin d'identifier les mesures qui permettraient d'aborder le problème de l'exploitation artisanale. Depuis la signature de l'APV, une nouvelle politique pour le marché domestique a été adoptée. Celle-ci comprend toute une série de mesures visant à influencer à la fois la demande et l'offre en bois légal sur le marché domestique. Parmi ces mesures, on peut citer le développement d'une filière légale de production artisanale de bois et l'adoption de textes réglementaires en faveur d'une politique d'approvisionnement en bois légale dans les marchés publics. Bien sûr, il reste encore beaucoup à faire. Néanmoins, l'APV a fourni un moyen par lequel les mesures identifiées pour faire face à l'exploitation forestière illégale approvisionnant le marché domestique bénéficient du soutien de l'ensemble des parties prenantes.

établis qui, maintes fois, prennent des agents de l'administration dans leurs filets, et de permettre à ce secteur de devenir un pilier du développement socio-économique au niveau local. Ainsi, il s'agit, au travers de l'APV, de pousser cette activité dans un



Exemple 2.4.2: Traitement différencié du marché domestique et du marché à l'exportation au Libéria

Le Libéria est actuellement le pays forestier africain qui s'est le plus engagé dans la réforme du fonctionnement et de l'encadrement de son secteur forestier domestique, et ce avant même d'entamer les négociations d'un APV avec l'Union européenne. En adoptant, dès 2006, la National Forestry Reform Law, le Gouvernement libérien avait, en effet, reconnu le besoin de formaliser et de réguler l'exploitation artisanale afin, d'une part, de maximiser les bénéfices socio-économiques du secteur et, d'autre part, de réduire les impacts de ce type d'exploitation forestière sur l'environnement.

Pour autant, le Libéria était loin d'avoir bouclé la réforme de son secteur domestique avant de signer son APV. Un calendrier spécifique pour la prise en compte de cette thématique a ainsi été intégré au sein de l'annexe VII de l'accord.

secteur économique à part entière, connu, maîtrisé et dont la promotion est assurée dans un cadre clair et transparent. Enfin, c'est également l'occasion de réduire progressivement cette concurrence déloyale qui crée une distorsion des marchés, à laquelle se voient confrontés beaucoup d'opérateurs économiques qui, du fait du respect de la loi, ne peuvent proposer les mêmes prix que ceux pratiqués par les opérateurs informels. En d'autres termes, intégrer le marché domestique dans l'APV est le choix d'une approche gestionnaire maîtrisant l'exploitation artisanale, en rupture avec une activité informelle développée en marge des politiques existantes.

Néanmoins, pour parvenir à la formalisation de ce secteur, des réformes profondes sont nécessaires. Les études menées par le CIFOR sur ce sujet proposent une série d'options qui devraient aider les pays à relever ce défis, notamment: 1) mettre au cœur des réformes l'aspect économique et éviter d'adopter une taxation prohibitive, afin que la formalisation du secteur puisse s'enraciner dans les pratiques quotidiennes des acteurs; 2) mettre en place des programmes de formation au bénéfice des acteurs impliqués dans la filière et améliorer les accès aux marchés et à la ressource; 3) revoir les conditions de «propriété» de la ressource³⁵; 4) concevoir un type d'aménagement sur mesure avec la création de nouveaux types de permis ou la modification des conditions et procédures d'obtention des permis existants; et 5) améliorer la gouvernance globale du secteur, plus particulièrement par une meilleure maîtrise de l'action des agents de l'Etat (notamment pour éviter qu'une parafiscalité parallèle se maintienne malgré les réformes).

Dans la pratique, il faut reconnaître que cette volonté, bien légitime, de ne pas créer une légalité à deux vitesses s'est vite vue confrontée au fait que le temps nécessaire à la régulation des marchés domestiques n'est pas le même que celui du bois industriel. Comment traiter les exigences de légalité vis-à-vis du bois domestique tant que le cadre légal et réglementaire le concernant n'est pas adapté? L'adoption d'une feuille de route unique signifie implicitement que le rythme et les délais pour développer les systèmes seront dictés par la vitesse des réformes dans le marché domestique. C'est aussi sans doute une des raisons pour lesquelles la phase de mise en œuvre de l'APV connaît les retards que l'on constate aujourd'hui.

³⁵ Il se trouve que l'accès à la ressource a souvent lieu par l'intermédiaire des propriétaires «coutumiers» qui, non seulement vendent «leur» bois à des prix dérisoires, mais préfèrent le vendre plutôt que de le conserver, parce que ils savent que l'Etat propriétaire «légal» pourrait vendre la ressource à leur place à des sociétés industrielles, avec moins de chances pour eux d'en tirer profit.

Conseils de bonnes pratiques:

2.4.1. Affiner l'analyse de la filière du bois domestique, l'élargir à l'ensemble des territoires concernés et décrire précisément les zones de production, les flux des transports, les volumes exploités et extraits de la forêt, ainsi que les retombées économiques à chacune des étapes, les conditions légales d'exploitation et les dynamiques des marchés.

2.4.2. Maintenir une approche réaliste dans l'adoption de réglementations du marché domestique, afin de s'adapter aux contextes nationaux et d'être facilement assimilable par les acteurs concernés. Les formalités administratives doivent être incitatives, entraîner une réduction de la parafiscalité, et faciles à appréhender par les acteurs. La simplicité doit être de mise en restreignant, d'une part, l'exploitation artisanale aux zones les plus dégradées et les plus accessibles, et en fixant, d'autre part, des règles d'exploitation facilement compréhensibles.

2.4.3. Suivre un calendrier réaliste et surtout intégrer les spécificités des acteurs, ainsi que les propositions d'incitations fiscales, dans la programmation sur la prise en compte du marché domestique dans les APV. Les aspects de formation et de transfert de compétence doivent également être abordés en parallèle avec une révision de l'accès à la ressource (type de permis, zones exploitables, règles d'exploitation, etc.). L'appropriation du processus par ces petits acteurs est une clé du succès de la mise en œuvre de l'APV.

2.4.4. Reconnaître l'amplitude de la corruption au niveau local comme l'une des principales contraintes empêchant la mise en œuvre effective d'une réglementation sur l'exploitation artisanale, et prévoir les actions correctrices portant, par exemple, sur l'amélioration de la transparence (explication des règlements, du rôle de la fiscalité et des modes de perception des différentes taxes, établissement de mécanismes de collecte des plaintes, etc.), et sur l'accessibilité de l'information tout au long de la chaîne de production.

“ Quelle logique y aurait-il eu à améliorer la gouvernance et la transparence de la partie de notre secteur forestier orientée vers les exportations, si nous avions délaissé notre secteur forestier domestique, dont les volumes sont plus importants, et qui compte largement davantage pour nos populations? L'APV est une négociation. Nous avons accepté les préoccupations de l'Union européenne, qui se soucie en priorité de la légalité de ses importations de bois provenant de notre pays, mais nous lui avons demandé de comprendre notre souci de mieux gérer nos importants marchés domestiques, vers plus de transparence et pour une meilleure contribution à la réduction de la pauvreté à l'échelle locale. ”

Membre du Gouvernement,
République démocratique du Congo, 2013

Conclusion

De par leur caractère participatif et inclusif, les APV visent à changer la manière dont les acteurs forestiers, qu'il s'agisse du secteur privé, du gouvernement ou de la société civile, opèrent dans ce secteur afin que seul du bois d'origine légale soit produit. Les APV ont été négociés de sorte à refléter les priorités et défis rencontrés par le pays partenaire pour l'amélioration de sa gouvernance forestière. Chaque APV négocié est donc unique, dans la mesure où il est adapté à la situation du pays, avec néanmoins un objectif commun: celui de contribuer à la gestion durable des massifs forestiers tropicaux.

Au vu de l'ambition de ces accords, il faut bien admettre que leur mise en œuvre se révèle plus complexe que prévu. Il faut donc accepter que le développement des systèmes et leur mise en œuvre nécessitent du temps. Sept ans après le démarrage des premières négociations, aucun de ces accords n'est encore pleinement opérationnel sur le terrain et aucune autorisation FLEGT n'a été délivrée. Néanmoins, le travail de fond se poursuit et des avancées significatives méritent d'être relevées:

- L'ouverture d'un dialogue politique au sein, et entre, les groupes d'acteurs a notamment permis aux groupes plus démunis, comme les représentants des populations locales dépendant des forêts, d'exercer un rôle de plus en plus important et d'influencer la prise de décisions ayant un impact sur leur mode de vie.
- Le processus APV a conduit à l'émergence de consensus parmi les parties prenantes autour de différentes questions.
- La négociation d'un APV mène à un diagnostic participatif et ouvert du fonctionnement d'une filière, ce qui n'avait jamais été réalisé auparavant. Ces discussions permettent de lever certains tabous, comme la corruption, et de proposer des mesures correctives adaptées.
- La clarification de la notion de légalité du bois, et les réformes qui ont été réalisées pour rendre le cadre réglementaire plus cohérent, représentent des jalons essentiels pour une meilleure application de la législation.
- Le développement de procédures de contrôle claires et transparentes devrait faciliter l'application du cadre juridique.
- La mise en place de mesures visant à mieux contrôler le marché domestique et à proposer des alternatives viables, incitant les acteurs de ce secteur à déclarer leur activité et à se formaliser dans un cadre économiquement rentable, permettra à ce secteur de devenir un pilier du développement socio-économique au niveau local.
- Enfin, les collaborations et les échanges sud/sud se développent et permettent aux pays APV de discuter et partager leurs expériences sur le processus APV, ainsi que de transmettre leurs expertises (par exemple transfert de compétence sur l'observation indépendante menée par la société civile).

Toutefois, avec le recul, on constate que pour pouvoir opérationnaliser les APV, des efforts importants doivent être déployés dans les domaines suivants:

- L'APV doit être mis en œuvre de façon conjointe (UE et pays partenaire) en assurant la participation de toutes les parties prenantes. Ces dernières doivent rester vigilantes sur cet aspect, seul à même de garantir le succès de l'APV. Aussi, les problèmes qui se posent tout au long de la mise en œuvre doivent-ils être débattus de façon régulière et ouverte.
- Le système de traçabilité doit être décrit avec rigueur et pragmatisme, et développé par des structures expérimentées, ayant un mandat clair, opérant sur l'existant, impliquant tous les acteurs et s'assurant du transfert, non seulement des compétences, mais aussi du système aux structures administratives locales.
- La transparence des activités dans le secteur figure parmi les fondements de l'engagement pris par le pays partenaire en signant un APV. La compilation et la publication des informations sur le secteur forestier, telles que présentées en annexe de l'accord, est une mesure qui semble assez simple à adopter mais qui, dans

la pratique, se heurte souvent à un réflexe classique de protection des données.

- Certains APV prévoient une reconnaissance des certificats privés dans le cadre du SVL. La reconnaissance formelle de ces certificats doit s'accompagner d'une analyse des normes et des procédures utilisées pour veiller à ce que ceux-ci soient conformes aux exigences de l'APV.
- Le marché domestique, en majorité informel, requiert des mesures originales, dont les délais de mise en œuvre dépassent ceux du marché à l'export, afin qu'il puisse se conformer aux exigences de l'APV.
- Enfin, la réforme du cadre réglementaire est essentielle car elle doit permettre aux pays partenaires de se doter d'outils réglementaires simples et cohérents. Les processus de réforme doivent être placés en haut de l'agenda dans la mise en œuvre de l'APV et être les plus participatifs et inclusifs possibles.

A l'heure actuelle, 15 pays sont en phase de négociation ou de mise en œuvre d'un APV. Les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest ont été parmi les premiers à négocier et mettre en œuvre un APV. Aussi, le présent document propose-t-il une réflexion non exhaustive sur ce qui a bien et moins bien fonctionné dans la phase de pré-négociation et de négociation des APV, en Afrique centrale et de l'Ouest, en mettant en évidence un ensemble de pratiques considérées comme «bonnes» par ces pays. La phase de pré-négociation est cruciale car elle doit permettre au pays partenaire et aux parties prenantes de lancer une réflexion nationale sur les priorités et besoins du pays et de prendre la décision la plus adaptée au contexte du pays, c'est-à-dire de déterminer si l'APV est la réponse la plus appropriée pour atteindre les objectifs de légalité du bois et d'amélioration de gouvernance forestière. La phase de négociation, quant à elle, doit poser les jalons d'une meilleure gouvernance mais aussi être réaliste, inclusive et participative pour permettre une mise en œuvre réussie de l'APV. Cette étude présente donc un ensemble d'outils et d'enseignements qui pourraient permettre aux futurs pays intéressés par ou impliqués dans un APV de prendre les décisions les plus adaptées au contexte local. Si les nouveaux pays s'engageant dans le processus APV pourront s'inspirer de certaines leçons tirées de l'expérience des pays déjà plus avancés, ils devront garder à l'esprit que les solutions proposées dans un pays

A peuvent ne pas être adaptées au contexte du pays B, et inversement. Cet aspect, qui fait à la fois la force et la complexité des APV, explique aussi probablement le temps nécessaire pour mener à bien les réformes proposées dans ces accords ambitieux. C'est certainement à ce niveau que réside la principale leçon tirée de cette décennie de mise en œuvre du Plan d'action FLEGT et qui requiert donc de la part des pays engagés dans le processus APV une persévérance et une volonté politique à toute épreuve pour que l'objectif fixé dans ces Accords de partenariat volontaire puisse être atteint.



©Emmanuel Groutel

Références bibliographiques

Brack, D. & Lèger, C. 2013. *Exploring credibility gaps in the VPAs – a review of independent monitoring initiatives and lessons to learn*. Royaume Uni. (disponible sur www.globalwitness.org/sites/default/files/IM-VPAsFinalWeb_EN.pdf).

Commission européenne. 2007. *Notes d'information FLEGT*. Bruxelles. (disponible sur www.fao.org/forestry/eu-flegt/78077/fr/).

Commission européenne. 2012. *Lutter contre l'exploitation illégale des forêts – Leçons du Plan d'action FLEGT de l'UE*. Luxembourg. (disponible sur <http://bookshop.europa.eu/fr/lutter-contre-l-exploitation-ill-gale-des-f-rets-pbMN3112972/>).

FAO. 2006. *Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier*. Etude: FAO Forêts 145. Rome. (disponible sur www.fao.org/docrep/008/a0146f/a0146f00.htm).

FAO. 2012. *Recueil d'articles sur les expériences tirées de l'Accord de partenariat volontaire (APV) dans les pays d'Afrique centrale et de l'Ouest*. Rome. (disponible sur www.fao.org/forestry/37831-042a28f88491bd1551d67caf5144ac054.pdf).

FERN. 2012. *Stakeholder engagement in FLEGT VPA negotiations: Approaches used and lessons learned*. Bruxelles.

FERN. 2013. *Improving forest governance: A Comparison of FLEGT VPAs and their Impact*. Bruxelles. (disponible sur www.illegal-logging.info/sites/default/files/uploads/VPAComparisoninternet.pdf).

Institut européen de la forêt, Facilité FLEGT de l'UE. 2012. *Guide des bonnes pratiques pour l'élaboration des définitions de la légalité dans des Accords de partenariat volontaire FLEGT*. Barcelona. (disponible sur www.euflegt.efi.int/publications/-/document/28047).

Institut européen de la forêt, Facilité FLEGT de l'UE. 2013. *How can a VPA contribute to poverty reduction?* Barcelona. (disponible sur www.euflegt.efi.int/documents/10180/23005/How%20can%20a%20VPA%20contribute%20to%20poverty%20reduction).

Logging off. 2008. *Consultation requirements under FLEGT, Note d'information n.1*. Bruxelles. (disponible sur http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Logging%20off%20%28Consultation%20requirements%20under%20FLEGT%29%20document_4166_4167.pdf).

Overdevest, C. & Zeitlin, J. 2013. *Constructing a transnational timber legality assurance regime: Architecture, accomplishments, challenges*. Forest Policy and Economics. (disponible sur <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2013.10.004>).

Pritchard, J., Lesniewska, F., Lomax, T., Ozinga, S. & Morel, C. 2014. *Garantir les droits communautaires aux terres et aux ressources en Afrique: guide de réforme juridique et des meilleures pratiques*. Londres. (disponible sur <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/securingcommunitylandresourcesguidefrenchjan2014.pdf>).

Pour de plus amples informations:

Commission européenne. 2009. *Capacity4dev*. (disponible sur <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>).

Commission européenne. 2013. *Règlement Bois de l'UE*. (disponible sur <http://ec.europa.eu/environment/eutr2013/>).

Commission européenne – DG Environnement. 2013. (disponible sur http://ec.europa.eu/environment/forests/illegal_logging.htm).

FAO. 2012. *Programme UE FAO FLEGT*. (disponible sur www.fao.org/forestry/eu-flegt/fr/).

Institut européen de la forêt, Facilité FLEGT de l'UE. 2013. (disponible sur www.euflegt.efi.int/home/).

Illegal logging Portal. 2014. (disponible sur www.illegal-logging.info/).

Logging off. 2013. (disponible sur <http://loggingoff.info/fr>).



ANNEXE 1: GLOSSAIRE

Plan d'action pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT): Reconnaisant son rôle en tant que consommateur principal de produits bois dans le monde, l'UE a adopté le Plan d'action pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) en 2003, afin de promouvoir une meilleure gouvernance forestière et d'éviter que du bois illégal n'entre sur son marché.

Accord de partenariat volontaire (APV): Accords bilatéraux juridiquement contraignants entre l'Union européenne et un pays partenaire producteur de bois afin de garantir que seul du bois d'origine légale sera importé dans l'UE.

Les phases de l'APV:

- 1) Information, préparation et recherche de consensus:
 - Partage d'informations.
 - Les acteurs se réunissent pour discuter et comprendre le processus APV et arriver à un consensus quant à la poursuite, ou non, d'un APV.
- 2) Négociations bilatérales:
 - Négociation du contenu de l'APV (texte et annexes) avec l'UE.
- 3) Ratification de l'APV et mise en œuvre:
 - APV ratifié par le pays producteur et l'UE.
 - Mise en place des systèmes convenus dans l'APV.
 - Auditeur indépendant vérifie que le SVL est opérationnel.
- 4) Autorisations FLEGT:
 - Emissions d'autorisations FLEGT.

Système de vérification de la légalité (SVL): La fonction du SVL est de fournir un moyen fiable de faire la distinction entre des produits forestiers produits légalement et illégalement. Le SVL est composé de cinq éléments clés: 1) une définition du bois légal basée sur la législation du pays producteur de bois; 2) un système de traçabilité; 3) un système pour vérifier la conformité à la définition de la légalité et au système de traçabilité; 4) un régime d'autorisations; et 5) un audit indépendant.

Définition de la légalité: Cette définition regroupe l'ensemble des lois du pays partenaire permettant de déterminer ce qu'un bois légal signifie. La définition de la légalité est un processus participatif, propre à chaque pays partenaire. L'élaboration de cette définition doit être validée par les parties prenantes.

Grille de légalité: Élément du SVL qui définit les exigences légales qui doivent être satisfaites et vérifiées afin de garantir l'origine légale du bois. Cette grille fournit des critères et des indicateurs spécifiques permettant de vérifier la conformité avec le cadre juridique.

Traçabilité: Les exigences requises pour les systèmes capables de suivre les bois et produits dérivés tout le long de la chaîne de production, depuis le point d'origine en forêt jusqu'au point d'exportation.

Vérification: Les exigences en termes de vérification du respect de la définition de la légalité ainsi que du contrôle de la chaîne d'approvisionnement. La vérification est le cœur du SVL, car c'est le mécanisme qui va garantir que les produits bois exportés sont bien d'une origine légale. La notion de «vérification» signifie la confirmation par des preuves tangibles que les exigences spécifiées ont été satisfaites, sous-entendant donc la nécessité:

- de définir des exigences (celles des grilles de légalité et du système de traçabilité);
- de définir des activités de contrôle ou d'évaluation pour vérifier la satisfaction de ces exigences.

Emission des autorisations FLEGT: Ces autorisations sont émises dès lors qu'il a été démontré que des contrôles suffisants ont été mis en place et que le bois concerné respecte la définition de la légalité. Avec cette autorisation, il sera possible d'accéder au marché de l'UE.

Audit indépendant: L'auditeur indépendant vérifiera tous les trois à 12 mois que l'APV fonctionne conformément à ce qui est prévu et qu'il garantit

effectivement la légalité du bois. Cet audit indépendant confère toute sa crédibilité aux autorisations FLEGT, une fois délivrées. L'audit indépendant se distingue des autres éléments du SVL; il n'est pas un acteur de la vérification de la légalité et de la traçabilité (il ne se substitue pas à l'administration du pays partenaire).

Règlement bois de l'Union européenne (RBUE): Le RBUE est juridiquement contraignant pour les 28 Etats membres de l'UE et interdit l'entrée de bois illégal sur le marché de l'UE, depuis le 3 mars 2013. Dans le cadre du RBUE, des opérateurs qui placent du bois ou des produits dérivés sur le marché de l'UE – exploité dans l'UE ou au-delà de ses frontières – doivent exercer la «diligence raisonnée» afin de minimiser le risque de perpétuer l'illégalité forestière.

Diligence raisonnée: La «diligence raisonnée» implique que les opérateurs entreprennent un exercice de gestion de risque, afin de minimiser le risque de faire entrer sur le marché de l'UE du bois exploité illégalement, ou des produits bois contenant du bois illégalement exploité. Les trois éléments clés du «système de diligence raisonnée» sont:

- Information: l'opérateur doit avoir accès aux informations décrivant le bois et les produits bois, le pays d'exploitation, les essences, la quantité, aux informations concernant le fournisseur et aux informations concernant la conformité à la législation nationale.
- Évaluation du risque: l'opérateur doit évaluer le risque de bois illégal présent dans sa chaîne d'approvisionnement, sur base des informations reprises ci-dessus, et tenir compte des critères établis dans le Règlement bois de l'UE.
- Limitation des risques: quand l'évaluation révèle qu'il existe un risque de présence de bois illégal dans la chaîne d'approvisionnement, le risque doit être limité en exigeant des informations et des vérifications supplémentaires de la part du fournisseur.





Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

Robert Simpson

Gestionnaire de Programme
Programme UE FAO FLEGT
Email: robert.simpson@fao.org

Marc Vandenhaute

Ingénieur forestier
Programme UE FAO FLEGT
Email: marc.vandenhaute@fao.org

Programme UE FAO FLEGT

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie
Email: EU-FLEGT-Info@fao.org
Site internet: www.fao.org/forestry/eu-flegt/fr