

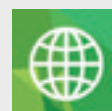
FR

2015

n°
13

Rapport spécial

Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2814-7	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/379728	QJ-AB-15-011-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2754-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/259944	QJ-AB-15-011-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2770-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/367965	QJ-AB-15-011-FR-E

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial

Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action FLEGT

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux actions extérieures.

L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, assisté de M. Gerard Madden, chef de cabinet; M^{me} Mila Strahilova, attachée de cabinet; M. Gérald Locatelli, chef d'unité; M. Piotr Zych, chef d'équipe; M. Ruurd de Jong, auditeur principal; M^{me} Laetitia Cadet et M. Peter Kovacs, auditeurs.



De gauche à droite: G. Madden, R. de Jong, K. Pinxten, M. Strahilova, P. Zych et G. Locatelli.

Points

Glossaire, sigles et acronymes

I-VI **Synthèse**

1-9 **Introduction**

1-3 **L'exploitation illégale des forêts est un problème mondial**

4-9 **Le plan d'action FLEGT est la réponse de l'UE**

10-12 **Étendue et approche de l'audit**

13-56 **Observations**

13-34 **Le système d'aide apportée aux pays producteurs de bois au titre de FLEGT n'était pas suffisamment bien conçu et ciblé**

14-18 La Commission a recensé un large éventail de mesures possibles

19-26 La Commission n'a pas élaboré un véritable programme de travail

27-34 La Commission a accordé son aide sans avoir clairement fixé des priorités

35-56 **Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois n'a pas été suffisamment efficace**

36-43 Les principaux projets examinés posaient problème

44-52 Les progrès accomplis en vue de la délivrance des autorisations sont lents

53-56 Les procédures de suivi et d'information n'étaient pas satisfaisantes

57-59

Conclusions et recommandations

Annexe I — Mise en œuvre des programmes concernant FLEGT, la gouvernance des forêts et les échanges commerciaux au cours de la période 2003-2013

Annexe II — Liste des projets audités

Annexe III — Liste des projets évalués et des rapports ROM examinés

Annexe IV — *Transparency International* – Indice de perception de la corruption pour la période 2007-2013

Réponses de la Commission

ACP: groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

APV: accord de partenariat volontaire

DG DEVCO: direction générale de la coopération internationale et du développement

La DG DEVCO met en œuvre toute une série d'instruments d'assistance extérieure de la Commission financés par les FED et le budget général.

DG Environnement: direction générale de l'environnement

DSP: document de stratégie par pays

EFI: *European Forest Institute* (Institut européen des forêts)

EU-FLEGT: Union européenne – Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux

FAO: *Food and Agriculture Organisation of the United Nations* (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)

FED: Fonds européen de développement

Les FED sont le principal instrument dont dispose l'Union européenne pour intervenir en matière de coopération au développement dans les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que dans les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). L'accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000 pour une durée de vingt ans («accord de Cotonou»), constitue actuellement le cadre des relations de l'Union européenne avec les États ACP et les PTOM. Il est principalement centré sur la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.

GIZ: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH* (Agence allemande de coopération internationale)

ICD: instrument de coopération au développement

IEVP: instrument de la politique européenne de voisinage et de partenariat

ONG: organisation non gouvernementale

PME: petites et moyennes entreprises

RBUE: règlement de l'Union dans le domaine du bois

REDD+: réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts +

Le programme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) attribue une valeur financière aux quantités de carbone stockées dans les forêts et encourage ainsi les pays en développement à réduire les émissions dues à la déforestation et à s'engager sur la voie privilégiant les faibles émissions de carbone, laquelle est celle du développement durable. REDD+ va au-delà de la déforestation et de la dégradation des forêts en intégrant le rôle de la préservation des forêts, de leur gestion durable et du renforcement des stocks de carbone forestiers.

ROM: suivi axé sur les résultats

Le système de suivi axé sur les résultats a été établi par la DG DEVCO en 2000 pour renforcer le suivi, l'évaluation et la transparence de l'aide au développement. Il se fonde sur des missions d'évaluation sur place ciblées et de courte durée, réalisées par des experts externes.

SVLK: *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (Système de vérification de la légalité du bois indonésien)

I

En dépit des efforts déployés au niveau international depuis la fin des années 90 pour combattre l'exploitation illicite des forêts et le commerce du bois coupé illégalement, ces problèmes persistent. Ils causent des dommages à l'environnement, entraînent une perte de biodiversité, ont une incidence négative sur les moyens de subsistance des populations tributaires de la forêt pour leur survie, faussent les marchés, alimentent la corruption et portent atteinte à l'État de droit et à la bonne gouvernance.

II

En 2003, la Commission a proposé un plan d'action de l'UE concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) afin de remédier au problème de l'exploitation illégale des forêts et du commerce qui y est associé. L'initiative FLEGT vise à réduire globalement cette dernière en soutenant la gouvernance forestière dans les pays producteurs de bois et en limitant, dans l'UE, la consommation de bois récolté illicitement. La pierre angulaire de ce plan d'action est un accord bilatéral entre l'UE et un pays exportateur de bois – l'accord de partenariat volontaire (APV) dans le cadre de FLEGT –, en vertu duquel ledit pays s'engage à faire uniquement le commerce de bois coupé licitement. Ces accords prévoient que les pays exportateurs développent des systèmes pour vérifier la légalité de leur bois et se voient délivrer des autorisations FLEGT lorsque les conditions requises sont remplies.

III

La Cour a examiné si la Commission a géré correctement l'aide apportée aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action EU-FLEGT visant à lutter contre l'exploitation illicite des forêts. La Cour estime en conclusion que la Commission n'a pas suffisamment bien géré l'aide.

IV

Le système d'aide au titre de FLEGT n'était pas suffisamment bien conçu et ciblé. La Commission a élaboré le plan d'action FLEGT de manière innovante et a défini les mesures qui pouvaient être prises. Cependant, elle n'a pas établi de programme de travail approprié fixant des objectifs clairs, des étapes clés et un budget spécifique. Même si ces paramètres pouvaient difficilement être déterminés d'entrée de jeu, ils auraient dû l'être au cours des premières années de mise en œuvre de l'initiative. Lorsqu'une aide a été octroyée, elle ne l'a pas été suivant des critères précis et son impact a été atténué en raison du grand nombre de pays concernés. Le règlement interdisant les importations, dans l'UE, du bois issu de l'exploitation illégale des forêts (RBUE), mentionné dans le plan d'action de 2003 comme l'une des mesures possibles, n'a pas encore été intégralement mis en œuvre.

V

L'aide de l'UE aux pays producteurs de bois n'a pas été suffisamment efficace. Les principaux projets examinés, censés renforcer la capacité des administrations publiques, ont été un échec. Bien que beaucoup de projets entrepris aient permis d'accroître la sensibilisation au problème de l'exploitation illégale des forêts et de soutenir les organisations de la société civile, ils ont fréquemment connu des problèmes. La présentation du plan d'action remonte maintenant à 12 ans et, même si l'intérêt pour les APV a été considérable, aucun régime d'autorisation n'a encore été mis en place et les échéances successives fixées pour l'entrée en vigueur de ce type de régime n'ont pas été respectées. L'état d'avancement du plan d'action n'a pas fait l'objet d'un suivi approprié, notamment en raison de l'absence de cadre régissant l'obligation de rendre compte, ni de rapports satisfaisants.

VI

Le présent rapport contient également un certain nombre de recommandations visant à améliorer la gestion de l'initiative à l'avenir.

L'exploitation illégale des forêts est un problème mondial

01

En dépit des efforts déployés au niveau international depuis la fin des années 90 pour combattre l'exploitation illicite des forêts et le commerce du bois coupé illégalement, ces problèmes persistent. Ils causent des dommages à l'environnement, entraînent une perte de biodiversité, ont une incidence négative sur les moyens de subsistance des populations tributaires de la forêt pour leur survie, faussent les marchés, alimentent la corruption et portent atteinte à l'État de droit et à la bonne gouvernance. Ils privent les gouvernements de recettes provenant de ressources naturelles, faisant ainsi obstacle au développement durable dans certains des pays les plus pauvres de la planète.

02

L'exploitation illégale des forêts et le commerce illicite qui en découle renvoient à une situation où le bois est récolté, transporté, acheté ou vendu en violation des lois nationales. Ce qui est «illégal» dépendra en conséquence de la législation nationale applicable en la matière.

03

Compte tenu de la nature illicite des activités en cause, l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts est difficile à mesurer. La valeur de ce bois illégal a été estimée à un montant pouvant atteindre annuellement 100 milliards de dollars des États-Unis¹, même si les estimations de ce type varient considérablement. Toutefois, il est généralement admis que l'exploitation illégale des forêts constitue un problème endémique dans bon nombre des principaux pays producteurs, en particulier là où la corruption sévit et où l'accès au marché est aisé.

Le plan d'action FLEGT est la réponse de l'UE

04

En réponse aux préoccupations que suscitent dans le monde entier² l'impact négatif de l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui en découle, la Commission a proposé, en 2003, un plan d'action de l'UE concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)³. Le plan d'action FLEGT vise à réduire globalement l'exploitation illégale des forêts en soutenant la gouvernance forestière dans les pays producteurs de bois et en réduisant les importations de bois illégal dans l'UE. Il s'agit d'un ensemble de mesures de lutte contre le problème de l'exploitation illégale des forêts et du commerce illicite qui en découle, sous l'angle à la fois de l'offre et de la demande (voir **encadré 1**). Le Conseil a salué le plan d'action comme une première étape dans la lutte contre ce problème urgent, menée en coopération et en coordination avec les pays consommateurs et les pays producteurs, le secteur privé et d'autres parties prenantes⁴. En 2005, il a adopté un règlement concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de certains bois et produits dérivés à partir de pays partenaires qui concluent un accord de partenariat volontaire avec l'UE⁵.

- 1 Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), Interpol, «Carbone vert, marché noir: Exploitation illégale, fraude fiscale et blanchiment dans les forêts tropicales du monde. Évaluation rapide des réponses à apporter», 2012.
- 2 L'action internationale contre l'exploitation illégale des forêts a été déclenchée par le programme d'action concernant les forêts du G8, lancé en mai 1998. Les débats du G8 ont donné lieu à une série de conférences sur le thème de l'application des réglementations forestières et de la gouvernance (FLEG), coordonnées par la Banque mondiale, en Asie de l'Est (Bali, 2001), en Afrique (Yaoundé, 2003) et en Europe (Saint-Petersbourg, 2005). Elles ont rassemblé des acteurs gouvernementaux, des représentants de l'industrie et d'ONG, ainsi que des chercheurs afin d'établir des cadres de coopération entre les pays producteurs et les pays consommateurs.
- 3 COM(2003) 251 final du 21 mai 2003: «Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne».
- 4 Conclusions du Conseil 2003/C 68/01 (JO C 268 du 7.11.2003, p. 1).
- 5 Règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil 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 du 30.12.2005, p. 1).

La composition du plan d'action EU-FLEGT

«Les mesures suivantes du plan d'action FLEGT visent à augmenter la demande des consommateurs en bois produit de manière légale et vérifié comme tel: a) encourager l'adoption par les entreprises privées de l'UE de politiques d'achat visant à garantir que seul du bois légal n'entre dans les chaînes d'approvisionnement [...]; b) encourager les pays de l'UE à adopter des politiques des marchés publics exigeant que tous les achats de bois soient vérifiés comme légaux [...]; c) empêcher le bois illégal d'être mis en marché dans l'UE par l'application du règlement de l'UE dans le domaine du bois [...]; d) prendre des mesures pour empêcher les investissements dans des activités favorisant l'exploitation forestière illégale. [...]

Le plan d'action contient les mesures suivantes qui sont destinées à aider les pays en développement à renforcer leurs capacités de fournir du bois produit de manière légale: a) apporter un soutien technique et financier de la part de l'UE en vue d'améliorer la gouvernance et de renforcer les capacités des acteurs publics et non gouvernementaux; b) soutenir les pays producteurs de bois qui s'emploient à lutter contre l'exploitation forestière illégale, en empêchant la mise en marché dans l'UE de bois illégal grâce à des accords commerciaux bilatéraux appelés "accords de partenariat volontaires".»

Source: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/118682/Introduction+au+FLEGT>

05

La pierre angulaire de ce plan d'action est un accord bilatéral entre l'UE et un pays exportateur de bois – l'APV dans le cadre de FLEGT –, en vertu duquel les deux parties s'engagent à faire uniquement le commerce de bois coupé licitement. Ces accords prévoient que les pays exportateurs développent des systèmes permettant de vérifier la légalité de leur bois. Lorsque la Commission a acquis la conviction que les conditions sont remplies, les pays peuvent se voir accorder l'autorisation FLEGT. Un exemple des procédures à suivre pour obtenir les autorisations, puis les permis d'exporter, est décrit dans le plan d'action (voir **encadré 2**). Dans la pratique, la plupart des pays partenaires ont décidé d'appliquer leur futur régime d'autorisation non seulement au bois exporté vers l'UE, mais aussi à celui exporté vers d'autres marchés et à celui destiné à la consommation locale.

Exemple des procédures à suivre pour obtenir la certification de légalité du bois dans le cadre d'un APV

Première étape: le pays partenaire FLEGT désigne un organisme d'accréditation, lui-même chargé de nommer les organismes appelés à certifier la légalité des produits dérivés du bois.

Deuxième étape: le pays partenaire FLEGT désigne un contrôleur indépendant et présente un mécanisme transparent de règlement des différends.

Troisième étape: la Commission européenne confirme que le système proposé est fiable pour ce qui est de vérifier si le bois a été récolté de manière légale.

Quatrième étape: des autorisations sont délivrées pour le bois récolté de manière légale, permettant le dédouanement des exportations par les autorités douanières. [...]

Cinquième étape: le permis d'exporter, qui atteste une exploitation légale, est établi au port de l'Union européenne dans lequel le bois est mis en libre pratique dans l'UE, puis contrôlé par les autorités douanières de l'État membre au vu de la description de l'envoi fournie dans l'avis avant expédition. [...]

Sixième étape: les douanes n'acceptent les déclarations de mise en libre pratique dans l'Union européenne que lorsque le bois est accompagné du permis d'exporter requis.

Source: COM(2003) 251 final, p. 13.

06

Conjointement avec les États membres de l'UE, la Commission apporte une aide financière et technique aux pays partenaires pour renforcer la gouvernance des forêts et établir ou améliorer les systèmes qui leur permettent de vérifier le respect de leur législation. Le volet «Soutien aux pays producteurs de bois» du plan d'action FLEGT prévoit:

- a) d'appuyer les processus de réforme des politiques, l'élaboration de lois efficaces ainsi que la simplification des procédures et, en parallèle, de protéger les populations locales tributaires des ressources forestières et de les impliquer dans les projets de protection des forêts;
- b) de soutenir le développement de systèmes de surveillance et de traçabilité fiables permettant de distinguer la production légale de la production illégale et de suivre la trace du bois depuis le lieu de sa récolte jusqu'aux marchés finaux, en passant par les centres de transformation et les ports, et de promouvoir ainsi une plus grande transparence de l'information dans le secteur forestier;
- c) de soutenir les vastes réformes en matière de gouvernance par un renforcement des capacités, notamment au niveau de la justice, de la police et de l'armée, de mieux lutter contre la corruption, de réunir des preuves relatives à la criminalité environnementale et d'assigner en justice ceux qui transgressent la loi.

Introduction

07

L'UE alloue des fonds à cette fin par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (FED) et du budget général. Selon les estimations, un montant total de 300 millions d'euros a été octroyé à 35 pays dans le cadre de l'aide au titre de FLEGT pendant la période 2003-2013⁶ (voir **annexe I**).

08

À la Commission, les activités relevant du plan d'action FLEGT sont menées par la direction générale de la coopération internationale et du développement (ci-après la «DG DEVCO») et par la direction générale de l'environnement (ci-après la «DG Environnement»).

La DG DEVCO est responsable de la gestion des financements liés à FLEGT accordés à des pays tiers producteurs. Elle met en œuvre les programmes de coopération au développement et négocie les APV avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'avec le Guyana et le Honduras. La DG Environnement négocie les APV avec les pays asiatiques et est responsable du RBUE, du dialogue politique en matière d'environnement avec les pays producteurs et consommateurs de bois (comme la Chine, le Brésil, la Russie, les États-Unis d'Amérique et le Japon), ainsi que du dialogue multilatéral. Les deux DG partagent les responsabilités en ce qui concerne les pays d'Amérique latine.

09

La Commission a confié à l'Institut européen des forêts (EFI) et à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) plusieurs activités spécifiques afin de soutenir les efforts des pays partenaires dans le cadre du plan d'action FLEGT. L'EFI héberge et gère la facilité EU-FLEGT, qui est un fonds fiduciaire multidonateurs créé en 2007. L'Institut fournit un soutien au niveau national (principalement sous la forme d'une assistance technique aux gouvernements et aux autres parties prenantes), réalise des études et diffuse

des informations sur FLEGT. La FAO met en œuvre le programme d'appui ACP-FLEGT, dont l'objectif premier était de promouvoir le processus FLEGT dans les pays ACP.

6 Hors dotations au titre de l'appui budgétaire sectoriel. Les dotations relevant de l'appui budgétaire concernent des matières liées à la politique forestière, mais ne sont pas nécessairement spécifiques à FLEGT. Il n'existe aucune méthode reconnue pour affecter l'aide à des domaines spécifiques.

10

La Cour a examiné si la Commission a correctement géré l'aide apportée aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action EU-FLEGT visant à lutter contre l'exploitation illégale des forêts. L'audit a été centré sur deux questions principales:

- a) Le système d'aide au titre de FLEGT a-t-il été bien conçu et ciblé?
- b) L'aide au titre de FLEGT a-t-elle été efficace?
- d) des visites dans deux pays bénéficiaires, signataires d'un APV (l'Indonésie et le Cameroun), incluant une évaluation des progrès accomplis dans le processus visant à la signature d'un APV, ainsi qu'un examen approfondi d'un échantillon de dix projets (voir **annexe II**);
- e) un examen des constatations résultant du système de suivi axé sur les résultats (ROM) et des évaluations de programmes pour un échantillon de 35 projets (voir **annexe III**).

11

L'audit a porté sur l'aide octroyée par la Commission aux pays producteurs de bois, financée par le FED et le budget général, pendant toute la période d'application du plan d'action EU-FLEGT, c'est-à-dire de 2003 à 2014.

12

L'audit s'est déroulé d'août à décembre 2014 et a consisté en:

- a) une analyse des documents de stratégie FLEGT et des rapports sur la structure du commerce du bois et l'exploitation illégale des forêts;
- b) un examen de l'affectation des fonds par objectif, par pays et par projet;
- c) des entretiens avec des fonctionnaires de la Commission à la DG DEVCO et à la DG Environnement, des agents de l'EFI, ainsi que des représentants des États membres, d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales (ONG) européennes actives dans le domaine de l'environnement et de la protection des forêts;

Le système d'aide apportée aux pays producteurs de bois au titre de FLEGT n'était pas suffisamment bien conçu et ciblé

13

La Cour a examiné:

- a) si l'aide de l'UE reposait sur une évaluation fiable des besoins et si la Commission avait défini correctement les mesures susceptibles d'être prises;
- b) si l'aide de l'UE était dûment planifiée;
- c) si les priorités en matière de financement étaient fixées de manière appropriée.

La Commission a recensé un large éventail de mesures possibles

14

Le plan d'action FLEGT s'attaque de manière innovante au problème persistant de l'exploitation illégale des forêts et du commerce illicite qui en découle. Il allie aide au développement en faveur des gouvernements et de la société civile et incitations commerciales sous la forme d'un accès plus aisé au marché du bois de l'UE pour les producteurs des pays partenaires. Ces derniers sont tenus de veiller à ce que la législation dans le secteur sylvicole soit cohérente, de mettre en œuvre des régimes de traçabilité et d'autorisation, et d'établir des systèmes de contrôle à différents niveaux. En outre, le plan d'action FLEGT prévoyait l'instauration de plusieurs mesures orientées vers la demande et destinées à renforcer l'impact des actions engagées dans les pays producteurs. Un dialogue politique au niveau international pour promouvoir les principaux objectifs de FLEGT était également prévu.

15

L'analyse d'impact du plan d'action de l'UE⁷ portait sur l'évaluation de l'impact potentiel de la mise en place d'un régime d'autorisation relatif au bois au travers de partenariats conclus avec des pays producteurs⁸. L'étude comportait une analyse: des principales causes de l'exploitation illégale des forêts; des incidences économiques, environnementales et sociales générales; des implications, sur les plans juridique et institutionnel, des solutions proposées, au sein de l'UE comme dans les pays partenaires potentiels; des risques pour l'efficacité des mesures susceptibles d'être prises⁹.

16

L'analyse d'impact examinait trois options majeures pour lutter contre le problème de l'exploitation illégale des forêts. L'option bilatérale consistant à conclure des APV avec les différents pays a été considérée comme celle offrant les meilleurs moyens pour agir rapidement et avec souplesse. Un dispositif multilatéral, comprenant éventuellement un accord international – en théorie le plus efficace – a été jugé irréaliste. La troisième option, une interdiction unilatérale de mettre du bois illicite sur le marché de l'UE, a été jugée par la Commission moins acceptable que les APV fondés sur des partenariats avec les pays producteurs de bois. La Commission a décidé d'approfondir l'analyse de cette option ultérieurement.

7 *Impact Assessment of the EU Action Plan for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)* (Analyse d'impact du plan d'action de l'UE concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)), Commission européenne, direction générale du développement (2004).

8 SEC(2004) 977 du 20 juillet 2004, «Proposition de règlement du Conseil concernant la mise en place d'un régime d'autorisation volontaire FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne».

9 L'étude attirait l'attention sur les risques associés à un éventuel détournement du bois illégal vers des marchés «moins strictement» régulés, comme la Chine et le Japon, et reconnaissait que l'efficacité du plan d'action était potentiellement limitée, en particulier dans les pays qui exportent peu de bois vers l'UE.

Observations

17

La Commission a décidé de mettre en œuvre la première option, l'option bilatérale. Elle a reconnu que cette approche posait des défis, en particulier dans les pays où la capacité de gouvernance est limitée et où la mise en œuvre du plan d'action doit s'accompagner d'un renforcement substantiel des capacités et des institutions¹⁰.

18

La Commission a correctement recensé les principaux éléments susceptibles de requérir l'aide de donateurs pour permettre la mise en œuvre efficace d'un APV, notamment la réforme de la politique sylvicole et environnementale, le développement de systèmes de suivi, de traçabilité et d'autorisation, ainsi que le renforcement des capacités dans différents secteurs (voir point 6).

La Commission n'a pas élaboré un véritable programme de travail

19

Le plan d'action EU-FLEGT est dépourvu de certains des éléments essentiels d'un véritable plan d'action¹¹. Il ne contient aucun objectif opérationnel accompagné des indicateurs correspondants, aucun calendrier comportant des échéances précises et aucun cadre de suivi clairement défini. Il est par conséquent très difficile d'en mesurer l'état d'avancement ainsi que les résultats obtenus. Comme l'EFI l'a indiqué dans son rapport de suivi du plan d'action FLEGT 2003-2010, le plan d'action est plus qu'une déclaration de politique mais, en l'absence d'échéances et de valeurs cibles, il ne s'agit pas tout à fait d'une stratégie¹².

20

Le lancement du plan d'action a été considéré comme le début d'un long processus. Cependant, il aurait fallu élaborer les mesures prévues, définir des objectifs spécifiques et établir une feuille de route dès les premières années. Douze années plus tard, FLEGT ne présente toujours pas un ensemble d'objectifs clairs à atteindre au moyen d'instruments financiers bien déterminés dans un certain délai.

21

Le plan d'action n'est pas doté d'un budget spécifique et clairement défini. Les sources de financement des activités de coopération au développement sont multiples, à savoir le budget général de l'UE et le FED, par l'intermédiaire de différents instruments comme l'instrument de coopération au développement (ICD)¹³, y compris les programmes géographiques bilatéraux et régionaux et les programmes thématiques, ainsi que l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)¹⁴.

22

Il a été difficile d'obtenir une vue d'ensemble des projets FLEGT auprès de la Commission. La base de données recensant les projets sylvicoles établie par la Commission à des fins d'audit ne donnait pas une image cohérente et globale de tous les projets FLEGT. Il a ensuite été constaté au cours de l'audit que cette base était incomplète: certains projets FLEGT n'y étaient pas enregistrés, tandis que d'autres étaient erronément classés dans la catégorie FLEGT¹⁵. La Commission et les États membres n'ont pas défini clairement un «projet FLEGT» ni n'ont déterminé quels fonds pourraient être comptabilisés à ce titre.

10 SEC(2004) 977 du 20 juillet 2004.

11 Un plan d'action se présente comme une suite d'étapes à suivre, ou d'activités à réaliser, pour assurer la réussite d'une stratégie. Un plan d'action comporte trois éléments principaux: 1) des tâches spécifiques; 2) des échéances; 3) des fonds alloués à des activités bien précises (<http://www.businessdictionary.com/definition/action-plan.html>).

12 Rapport sur l'état d'avancement du plan d'action FLEGT, EFI (2011), p. 34. Voir: <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Action+Plan+Progress+Report+2003-2010/>

13 Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41). Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020 (JO L 77 du 15.3.2014, p. 44).

14 Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1).

15 Lors des évaluations antérieures du plan d'action FLEGT, l'exhaustivité des rapports sur les activités FLEGT posait également problème. Le rapport de suivi du plan d'action FLEGT 2003-2010, élaboré par l'EFI, souligne que les actions et les montants mentionnés devraient être considérés comme une indication approximative des engagements et des financements mis à disposition plutôt que comme un rapport financier complet et tout à fait comparable.

23

Les chances de résoudre les problèmes de l'exploitation illégale des forêts et du commerce de bois illicite reposaient sur une combinaison de facteurs, à savoir la détermination des pays partenaires, la mise en place des dispositifs de gouvernance nécessaires et la volonté manifeste et avérée de l'UE et des autres principaux pays producteurs et importateurs d'agir conjointement dans un but commun. Il était également essentiel que les activités indispensables pour garantir de réels progrès se déroulent en parallèle. La réalisation des objectifs FLEGT dépend largement aussi des principaux pays qui produisent, transforment et/ou commercialisent le bois, comme la Chine, la Russie, l'Inde, la Corée du Sud et le Japon, ainsi que de leur engagement à lutter contre l'exploitation illégale des forêts et le négoce des produits dérivés du bois illicite. Ces pays n'ont pas adhéré au régime d'autorisation FLEGT et la Commission a, au fil des ans, engagé un dialogue politique avec eux sur une base bilatérale. Ces discussions ont livré à ce jour des résultats divers, mais généralement limités.

24

Ce n'est qu'en 2007, soit quatre années après la présentation du plan d'action, qu'une étude a permis d'évaluer l'impact de mesures orientées vers la demande¹⁶ susceptibles d'être prises pour empêcher l'importation de bois illicite ou sa mise sur le marché dans l'UE. L'étude a débouché sur une proposition de règlement établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois sur le marché de l'UE¹⁷.

25

Le règlement de l'Union dans le domaine du bois (RBUE)¹⁸ a finalement été adopté en 2010 et est entré en vigueur en 2013. S'il avait été adopté plus rapidement, il aurait permis de faire passer, dès les premières phases du plan d'action, un message clair indiquant que l'UE montrait la voie à suivre dans la lutte contre les exportations de bois illicite. Cela aurait aussi constitué une incitation supplémentaire pour les pays désireux de participer au processus visant à la signature d'un APV. Plus de dix ans après le lancement du plan d'action, le règlement de l'Union dans le domaine du bois n'est toujours pas pleinement appliqué dans certains États membres¹⁹. Cette situation envoie un signal négatif aux pays qui s'efforcent de garantir la légalité de leurs exportations de bois²⁰.

26

Au fil des années et en particulier à la suite de l'entrée en vigueur de textes de loi, comme l'amendement apporté au *Lacey Act* des États-Unis, la loi australienne relative à l'interdiction d'exploiter illégalement les forêts (*Australian Illegal Logging Prohibition Act*) et le RBUE, certains régimes d'autorisation privés n'ont cessé de revoir leurs normes afin de mieux répondre aux exigences légales. De tels régimes contribuent largement au respect des dispositions du règlement RBUE²¹ en matière de diligence raisonnable. Cependant, seuls trois APV (Cameroun, République du Congo et République centrafricaine) prévoient la reconnaissance des régimes privés dans le cadre du processus de délivrance des autorisations FLEGT, avec une aide de ce dernier fournie à cette fin. Compte tenu des difficultés rencontrées depuis le lancement du plan d'action FLEGT dans la mise en place de régimes d'autorisation publics dans des pays confrontés à des contraintes de capacité, la Commission n'a pas suffisamment promu les synergies entre FLEGT et les régimes d'autorisation privés.

- 16 Document de travail des services de la Commission – Document accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent à disposition du bois et des produits dérivés sur le marché: Analyse d'impact – Rapport sur les options supplémentaires pour combattre l'exploitation illégale des forêts.
- 17 En l'absence de telles dispositions, les producteurs des pays ayant conclu un APV seraient désavantagés par rapport à ceux des pays non signataires. Les obligations juridiques et les coûts correspondants sont plus élevés pour les premiers que pour les seconds.
- 18 Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (JO L 295 du 12.11.2010, p. 23). En l'occurrence, trois initiatives clés permettent de combattre le commerce du bois issu d'une récolte illégale ou des produits dérivés de ce bois: 1) la première consiste à interdire de mettre sur le marché de l'UE du bois ou des produits dérivés de ce bois issus d'une récolte illégale; 2) la deuxième requiert que les opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché de l'UE fassent preuve de la diligence nécessaire http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm - diligence; 3) la troisième impose aux opérateurs de tenir un registre de leurs fournisseurs et clients.
- 19 Quatre États membres (la Grèce, l'Espagne, la Hongrie et la Roumanie) n'ont pas rempli leurs obligations en ce qui concerne l'application du règlement de l'UE dans le domaine du bois. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20implementation%20scoreboard.pdf>
- 20 L'article 20, paragraphe 2, du RBUE dispose que la Commission doit élaborer, en 2015, un rapport sur l'application du règlement qu'elle présentera au Parlement européen et au Conseil.
- 21 Règlement d'exécution (UE) n° 607/2012 de la Commission du 6 juillet 2012 sur les modalités d'application relatives au système de diligence, ainsi qu'à la

Observations

La Commission a accordé son aide sans avoir clairement fixé des priorités

27

À la suite de l'adoption du plan d'action, les États membres et la Commission ont dressé une liste des pays prioritaires auprès desquels il convenait d'entreprendre des démarches pour entamer des consultations informelles quant à leur intérêt éventuel pour le régime FLEGT²². La liste comprenait le Cameroun, le Gabon, la République du Congo, le Ghana, la Russie, le Brésil, la Papouasie - Nouvelle-Guinée, l'Indonésie et la Malaisie. Dans le même temps, les États membres et la Commission sont convenus que l'UE devait rester ouverte aux négociations commerciales avec tous les pays qui manifesteraient un intérêt pour FLEGT.

28

Pratiquement tous les pays intéressés par le plan d'action FLEGT ont pu participer au processus²³, y compris un certain nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine pour lesquels l'analyse d'impact de la Commission a montré que, compte tenu de leurs faibles volumes d'échanges commerciaux avec l'UE, l'impact d'un APV serait potentiellement limité.

29

La Commission n'a pas affecté ses ressources, humaines et financières, conformément à un ensemble de critères susceptibles de donner les meilleurs résultats. Des critères tels que l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts, l'importance des échanges commerciaux avec l'UE, l'engagement et le potentiel des pays concernés ainsi que leurs besoins en matière de développement, n'ont pas été considérés conjointement pour fixer les priorités au niveau de l'utilisation des ressources.

30

Il en résulte que l'aide financière et technique limitée a été répartie entre un grand nombre de pays²⁴, dont certains n'étaient pas des acteurs majeurs de la lutte contre l'exploitation illégale des forêts ou étaient les moins susceptibles d'atteindre le niveau de gouvernance nécessaire pour pouvoir mettre en place un système d'autorisation à court ou à moyen terme (voir **encadré 3**). Cette situation a contribué à diluer l'aide et à affaiblir l'impact escompté.

31

Au cours de la phase préparatoire des négociations portant sur les APV et pendant celles-ci, la Commission et les gouvernements des pays partenaires ont déterminé les principales conditions nécessaires au bon fonctionnement des régimes d'autorisation dans les pays en cause. Les évaluations ont notamment consisté en un examen de la politique forestière et des cadres légaux, des consultations avec les ministères compétents et d'autres parties prenantes, ainsi qu'en une analyse des aspects clés des APV. Les conditions figuraient en annexe à ces derniers. Ces annexes comportaient une liste de domaines nécessitant une aide²⁵ et les actions prévues²⁶.

32

Les APV ne définissaient pas les modalités de répartition des responsabilités en matière de financement entre le gouvernement national, la Commission et les autres donateurs²⁷.

fréquence et à la nature des contrôles à effectuer auprès des organisations de contrôle conformément au règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (JO L 177 du 7.7.2012, p. 16).

- 22 Compte rendu de la réunion *ad hoc* concernant la coordination entre les donateurs dans le cadre de FLEGT, du 26 février 2004.
- 23 Actuellement, 26 pays sont engagés dans différentes phases du processus visant à la signature d'un APV.
- 24 Comme cela est mentionné dans la conclusion du rapport sur l'état d'avancement 2003-2010, élaboré par l'EFI, les demandes d'aide en faveur des APV dépassent déjà la capacité de pouvoir y répondre et certains États membres souhaitent également coopérer avec les pays voisins (la Biélorussie, la Russie et l'Ukraine) ou les régions voisines (les Balkans occidentaux) de l'UE, qui représentent une part de leurs échanges commerciaux plus importante que celle des pays tropicaux en développement. Voir le rapport de suivi du plan d'action FLEGT 2003-2010, EFI (2011), p. 36.
- 25 Par exemple, l'APV entre l'UE et le Cameroun comprend ce qui suit: a) le renforcement des capacités; b) la communication; c) la promotion des produits FLEGT sur le marché de l'Union; d) le suivi du marché intérieur du bois; e) l'industrialisation; f) le suivi de l'impact de l'accord; g) l'aide en matière de suivi de la mise en œuvre du système de vérification de la légalité; h) la modernisation du système de traçabilité; i) le renforcement du système de contrôle national; j) le système de vérification de la légalité; k) le système de délivrance des autorisations FLEGT; l) la mise en place d'une fonction d'audit indépendant; m) les réformes du cadre légal; n) la recherche de financements supplémentaires.
- 26 Par exemple, l'organisation du marché intérieur du bois ou le développement d'un système de traçabilité approprié.

33

Les projets mis en œuvre en collaboration avec les gouvernements des pays signataires d'un APV répondent aux besoins recensés dans ce dernier, par exemple le développement de systèmes de traçabilité du bois, la mise en place de régimes d'autorisation et la création d'une fonction d'auditeur indépendant. Cependant, l'objectif consistant à renforcer l'application de la législation par les autorités nationales n'était pas clairement visé, très peu de projets étant centrés sur cette question cruciale. Un manque de rigueur dans l'application des lois a un impact considérable sur l'ampleur des activités liées à l'exploitation illégale des forêts, car plus la probabilité de détecter et de poursuivre les crimes contre l'environnement est faible, plus les incitations à agir de manière illícite sont élevées. Les pays ayant conclu un APV ont des besoins énormes dans ce domaine, comme l'indique leur classement selon l'indice de perception de la corruption 2013 de *Transparency International* (voir **annexe IV**). Même si, dans certains pays signataires d'un APV, une évolution positive peut être observée, la plupart des autres demeurent parmi ceux dont le taux de corruption perçue est le plus élevé au monde.

34

L'appui au processus visant à la signature d'APV n'était pas systématiquement intégré dans les stratégies de coopération au développement avec les pays partenaires. Pour cinq²⁸ des 12²⁹ pays signataires d'un APV, la gouvernance des forêts s'inscrit dans un secteur prioritaire dans les documents stratégiques par pays pour la période de programmation 2007-2013. Étant donné que l'exploitation illégale des forêts soulève des questions multisectorielles (gouvernance, commerce et agriculture), FLEGT pourrait être envisagé dans différents secteurs prioritaires dans l'ensemble des pays ayant conclu un APV; toutefois, les stratégies de coopération au développement n'explorent pas cette possibilité ni ne font état de la nécessité d'intégrer pleinement les questions relatives à FLEGT dans les secteurs prioritaires concernés.

- 27 Les APV conclus avec les pays ACP font uniquement état de la nécessité de chercher à obtenir des ressources provenant du FED et d'autres mécanismes à définir. L'APV avec l'Indonésie mentionne la possibilité d'obtenir des ressources dans le cadre des exercices de programmation de l'UE.
- 28 Le Cameroun, le Honduras, l'Indonésie, la Malaisie et la République du Congo.
- 29 Les auditeurs ont examiné le cas de 12 pays qui ont conclu des APV ou négocié actuellement un tel accord, et qui ont bénéficié de l'aide au titre de FLEGT.

Encadré 3

Le Liberia et la République centrafricaine

Le Liberia et la République centrafricaine, tous deux signataires d'un APV, ont bénéficié d'une aide financière élevée pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs APV respectifs³⁰.

Ces pays exportent de très faibles volumes de produits dérivés du bois vers l'UE et sont confrontés à de nombreux défis en matière de gouvernance, lesquels ne leur permettront pas de développer un régime d'autorisation opérationnel dans un futur proche. Par contre, la Côte d'Ivoire, qui a exporté vers l'UE des quantités considérablement plus importantes de produits dérivés du bois que ne l'ont fait les pays précités³¹, n'a perçu aucune aide financière destinée à la préparer à l'APV.

30 Les importations de produits dérivés du bois dans l'UE en provenance du Liberia et de la République centrafricaine ont avoisiné respectivement 5 et 18 millions d'euros en moyenne par an, tandis que l'aide financière en faveur de ces pays s'est élevée respectivement à un total de 11,9 et 6,8 millions d'euros.

31 Quelque 166 millions d'euros par an en moyenne.

Observations

Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois n'a pas été suffisamment efficace

35

La Cour a examiné:

- si les projets ont produit les réalisations escomptées;
- si l'état d'avancement de la mise en place des régimes d'autorisation était globalement satisfaisant;
- si la Commission a assuré le suivi et rendu compte de manière satisfaisante de la mise en œuvre du plan d'action.

Les principaux projets examinés posaient problème

36

Les projets visant à renforcer la capacité des autorités publiques n'ont pas été efficaces. Par contre, FLEGT a contribué à conforter les organisations de la société civile, instaurant ainsi davantage de transparence dans le secteur sylvicole. Au Cameroun et en Indonésie, les projets financièrement les plus importants n'ont pas livré les résultats escomptés. L'insuccès enregistré au Cameroun a freiné les progrès en cours, tandis que l'échec du projet en Indonésie a entraîné un changement de priorité en ce qui concerne l'utilisation des fonds de l'UE.

37

Le principal projet s'inscrivant dans le processus visant à la signature d'un APV au Cameroun et à la mise en place d'un système de traçabilité du bois³² a échoué dans la mesure où le système développé n'est pas opérationnel; en d'autres termes, les éléments livrables du projet déjà produits ne seront pas utilisés. Le projet a été mené entre 2010 et 2013 et a coûté 2,27 millions d'euros. L'échec résulte d'une combinaison de plusieurs facteurs, allant d'une mauvaise évaluation des besoins à des manquements graves dans la mise en œuvre du projet. Si les besoins n'ont pas été correctement évalués, c'est entre autres parce que la coordination entre la Commission et les parties prenantes, en particulier le ministère de la forêt et de la vie sauvage n'était pas efficace. En outre, le prestataire n'a pas exécuté le contrat de manière satisfaisante et la Commission n'a pas pris des mesures correctrices en temps utile. L'échec du système de traçabilité du bois est l'une des principales causes du retard dans la mise en œuvre de l'APV au Cameroun. Le développement d'un nouveau système est en cours dans le cadre d'un autre projet, financé par la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

32 Projet: Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun.

Observations

38

La participation de la société civile à la gouvernance des forêts a constitué le principal succès du processus FLEGT au Cameroun. Avant la signature de l'APV, le gouvernement ne reconnaissait pas les organisations de la société civile en tant que partenaires légitimes habilités à exprimer leurs préoccupations quant à la gestion des ressources sylvicoles. Bien que les relations avec les ministères en cause soient encore souvent tendues³³, les ONG locales et internationales sont devenues des parties prenantes acceptées et ont la possibilité d'influencer la politique forestière nationale à différents niveaux. Cette situation a un impact positif sur la transparence et l'obligation de rendre compte dans le secteur tout entier. Toutefois, bien que les projets aient généralement renforcé la position de la société civile, deux des quatre projets audités mis en œuvre par les ONG n'ont pas permis d'obtenir tous les résultats escomptés, principalement en raison d'objectifs trop ambitieux.

39

Parmi les projets FLEGT en Indonésie, le plus important financièrement³⁴ visait à améliorer l'application des réglementations forestières et la gouvernance par le renforcement de l'obligation de rendre compte et de la transparence, à réduire le commerce de bois illicite par l'association des acteurs des secteurs du commerce et de l'industrie au projet, ainsi qu'à renforcer la coordination des activités liées à FLEGT. En l'occurrence, la majeure partie des résultats prévus n'ont pu être obtenus en raison du caractère trop ambitieux et irréaliste du projet, de problèmes survenus au cours de la mise en œuvre et d'un suivi insuffisant. Le projet n'a débouché sur aucune réalisation concrète, a été clôturé prématurément et une partie des fonds alloués a dû être recouvrée. À la suite d'un désaccord avec la Commission sur la gestion du projet, le gouvernement indonésien a décidé de mettre en œuvre l'APV sans autre aide directe de la Commission.

40

Tandis que le document stratégique par pays 2002-2006 pour l'Indonésie établi par la Commission faisait de la gestion des ressources naturelles, en particulier des forêts, l'un des secteurs prioritaires dans le cadre de l'aide au développement, tel n'était plus le cas pour la période 2007-2013. À l'exception du projet de soutien FLEGT Indonésie en 2004, l'UE n'a programmé aucune autre aide au développement en faveur du gouvernement indonésien dans le secteur sylvicole au cours de cette période.

41

Depuis 2004, l'aide de l'UE à l'Indonésie, d'un montant de 10 millions d'euros pour 11 projets, est allouée exclusivement aux ONG. Les projets visaient en général à soutenir la participation locale (de la société civile ou d'autres acteurs non étatiques, y compris du secteur privé) à différents volets de l'APV (dont la réforme des politiques), à améliorer la gouvernance des forêts ainsi qu'à mettre en œuvre des systèmes de traçabilité du bois et de suivi indépendant. S'il est vrai que cette approche présentait l'avantage de s'assurer la coopération d'organisations acquises à la cause, une approche mieux coordonnée aurait cependant été nécessaire compte tenu de l'ampleur des défis à relever. L'un de ces défis consiste à aider les très nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) à se préparer pour pouvoir obtenir l'autorisation FLEGT. Il s'agit toutefois d'une tâche dépassant largement les capacités dont dispose la Commission dans le cadre de ses projets.

33 Par exemple, le ministère de la forêt et de la vie sauvage ne donne pas suite aux rapports sur les cas d'extraction illégale établis par les communautés locales (projet intitulé «Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV FLEGT au Cameroun»).

34 Projet de soutien FLEGT CE-Indonésie.

Observations

42

Les quatre projets d'ONG examinés en Indonésie visaient à renforcer le système de suivi indépendant du pays, à venir en aide aux PME, ainsi qu'à améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de l'APV. Un projet a atteint ses objectifs dans le respect des délais et du budget alloué³⁵. Deux projets sont toujours en cours: l'un est susceptible de produire les réalisations prévues³⁶; l'autre³⁷ a subi des retards importants et sa portée a été considérablement réduite en raison de faiblesses dans sa conception et du retrait d'un partenaire participant au cofinancement.

43

Dans leurs rapports et évaluations ROM relatifs aux projets FLEGT concernant d'autres pays signataires d'un APV, les évaluateurs de la Commission ont également mis en évidence les principaux facteurs, relevés par la Cour, préjudiciables à la réalisation des objectifs des projets dans les deux pays en cause. Il s'agissait en l'occurrence des facteurs suivants: l'évaluation insuffisante des risques et contraintes liés au projet; la mauvaise conception du projet; des faiblesses affectant la gestion et le suivi des projets; des problèmes de coordination entre les partenaires de projet.

Les progrès accomplis en vue de la délivrance des autorisations sont lents

44

Vingt-six pays sont actuellement engagés dans le processus visant à la signature d'APV. Neuf d'entre eux en négocient un, tandis que six autres ont déjà conclu ce type d'accords, à savoir l'Indonésie, le Cameroun, le Ghana, la République du Congo, le Liberia et la République centrafricaine. Le degré d'avancement en ce qui concerne la délivrance des autorisations diffère considérablement d'un pays signataire à l'autre en raison de toute une série de facteurs, tels que des capacités institutionnelles différentes et une participation au processus à des degrés divers.

45

L'Indonésie, où les négociations relatives à l'APV ont commencé en mars 2007 et où ce dernier est entré en vigueur en mai 2014, a réalisé des progrès considérables en ce qui concerne le traitement des questions pendantes et a bon espoir d'obtenir une autorisation FLEGT dans un proche avenir. Elle dispose déjà d'un système national d'autorisation et de garantie de la légalité du bois, qui est obligatoire pour toutes les exportations. À la suite des évaluations conjointes effectuées en 2013 et en 2014, elle résout à présent les problèmes qui subsistent. L'Indonésie est confrontée à deux défis majeurs: 1) faire en sorte que, dans un pays de cette taille et aussi divers, la gouvernance atteigne le niveau requis; 2) s'assurer que ses nombreuses PME se conforment pleinement à l'ensemble des dispositions réglementaires.

46

En 2004, le Cameroun a manifesté son intérêt pour la signature d'un APV avec l'UE. Cependant, bien que la législation forestière en vigueur au Cameroun soit considérée comme bien au point, elle n'en demeure pas moins très complexe et son application continue à poser un défi majeur. Les négociations sur l'APV ont duré quatre ans, de 2006 à 2010. Du fait de la longueur du processus de ratification, l'accord est finalement entré en vigueur le 1^{er} décembre 2011. Selon le calendrier défini dans l'accord, le système pilote de traçabilité du bois devait être testé en 2013 et les autorisations FLEGT devaient être délivrées en 2015. Toutefois, l'objectif principal de l'APV – la création d'un régime d'autorisation relatif au bois – est encore loin d'être atteint, principalement parce que le projet visant à mettre en place le système de traçabilité du bois a échoué. Il reste donc à ce pays à surmonter de nombreux défis avant de pouvoir obtenir l'autorisation FLEGT.

35 Projet: Renforcer les organisations de la société civile et les petites et moyennes entreprises actives dans le domaine du bois pour ce qui est de l'établissement de l'APV et de la mise en œuvre du SVLK.

36 Projet: Promotion de la mise en place du système de vérification de la légalité du bois (autorisation FLEGT) en tant qu'étape essentielle vers la production et la consommation durables dans l'industrie de transformation du bois en Indonésie.

37 Projet: Renforcement du rôle des acteurs étatiques et non étatiques dans la préparation, la négociation et/ou la mise en œuvre de l'APV FLEGT.

Observations

47

Le Ghana, premier pays à signer un APV en 2009, avait au départ envisagé que les premiers produits couverts par une autorisation FLEGT seraient exportés avant la fin de 2011. Le système de traçabilité du bois est déjà opérationnel, mais les procédures d'autorisation doivent encore être testées. Actuellement, le pays ambitionne de disposer de systèmes prêts à délivrer des autorisations avant la fin de 2015.

48

La République du Congo, qui a ratifié l'APV en mai 2010, élabore actuellement une stratégie pour les forêts et une nouvelle législation forestière. Les progrès ont toutefois été lents en raison d'une combinaison de facteurs concernant essentiellement la gouvernance.

49

Le Liberia et l'UE ont entamé les négociations relatives à l'APV en mars 2009, lequel a été signé en juillet 2011. Cependant, l'exploitation illégale des forêts constitue toujours un problème majeur, tout comme l'utilisation frauduleuse de permis d'exploitation privée³⁸. La faible capacité des services de l'administration forestière représente le principal défi.

50

L'APV avec la République centrafricaine a été conclu en novembre 2011, mais la guerre civile a bloqué toutes les actions du gouvernement. Beaucoup de zones du pays échappent au contrôle des services de l'administration forestière, ce qui compromet le processus de mise en œuvre de l'APV.

51

Neuf autres pays sont en train de négocier des APV. L'un d'eux, la Malaisie, qui est un producteur important de bois tropical, a été le premier pays à engager des négociations, en 2006. Toutefois, plusieurs années de négociations intensives n'ont pas permis de surmonter les difficultés liées à l'application d'un APV à l'échelle nationale et dans l'État du Sarawak en particulier. En l'absence d'APV, la Malaisie recourt massivement aux régimes de certification publics et privés.

52

Même si la Commission est parvenue à mettre en évidence le problème de l'exploitation illégale des forêts et à faire en sorte que l'intérêt pour cette question ne faiblisse pas, les progrès accomplis en vue de la délivrance des autorisations ont été lents. Compte tenu de la frustration ressentie par certains pays du fait de l'absence de progrès et de leur capacité à trouver des marchés moins stricts pour écouler leurs produits, le danger existe de voir s'installer une «lassitude à l'égard de FLEGT». Dans la plupart des pays, les principaux défis posés par le processus de mise en œuvre du régime d'autorisation sont le manque de capacités institutionnelles, une corruption largement répandue et la faiblesse du système répressif.

38 Voir: <http://www.illegal-logging.info/regions/liberia>

Les procédures de suivi et d'information n'étaient pas satisfaisantes

53

La Commission n'a pas fait rapport périodiquement sur l'état d'avancement du plan d'action FLEGT. Conformément aux dispositions de l'article 9 du règlement FLEGT, la Commission est tenue de présenter au Conseil, deux ans après l'entrée en vigueur du premier accord de partenariat, un rapport sur la mise en œuvre; cependant, aucun rapport de ce type n'a été établi. Des rapports sur chaque pays partenaire étaient disponibles et contenaient des informations concernant les activités menées dans différents domaines couverts par les APV, mais les progrès dans la mise en œuvre de ces derniers n'y étaient pas mesurés par rapport à des étapes bien définies. Ils ne décrivaient pas non plus les réalisations obtenues et les difficultés éprouvées, ni les mesures prises pour y remédier.

54

Un autre problème se posait, à savoir l'absence de cadre permettant de satisfaire plus facilement l'obligation de rendre compte et s'appuyant notamment sur une base de données solide (voir point 22). Faute d'objectifs et d'échéances, il était difficile d'évaluer les progrès réalisés. Comme le soulignait le rapport de suivi du plan d'action FLEGT 2003-2010, cette évaluation était d'autant plus ardue que le plan d'action s'assimile davantage à un processus politique qu'à un programme d'aide traditionnel³⁹.

55

C'est seulement à la fin de 2014 que la Commission a mis en place un cadre normalisé de suivi des progrès pour mesurer la réalisation des étapes clés dans la mise en œuvre des APV. Jusqu'à présent, ce système était réservé à la Commission à des fins de gestion interne. Le système n'ayant été mis en place que très récemment, il est prématuré de formuler des observations sur la manière dont il fonctionne.

56

Fin 2014, la Commission a lancé une évaluation externe du plan d'action FLEGT, qui fera l'objet d'un rapport prévu pour octobre 2015. Cette évaluation, menée 12 ans après la présentation du plan d'action, n'a que trop tardé vu les difficultés rencontrées et les changements importants observés au cours de la période. Ceux-ci auraient dû être décelés et analysés pour pouvoir en évaluer l'impact sur le plan d'action existant. Citons par exemple:

- a) l'importance croissante des grandes puissances économiques asiatiques dans le commerce du bois;
- b) l'impact grandissant de la reconversion illégale des forêts à d'autres fins, notamment agricoles;
- c) les possibilités de développer de plus grandes synergies grâce à la mesure concernant l'atténuation du changement climatique REDD+;
- d) l'évolution des tendances en matière d'exportations de bois vers l'UE;
- e) la possibilité de recourir davantage aux systèmes de certification privés.

³⁹ Rapport de suivi du plan d'action FLEGT 2003-2010, EFI (2011), p. 34.

Conclusions et recommandations

57

La Cour estime en conclusion que la Commission n'a pas suffisamment bien géré l'aide apportée dans le cadre du plan d'action EU-FLEGT.

58

Le système d'aide au titre de FLEGT n'était pas suffisamment bien conçu et ciblé.

- a) le soutien de l'UE au processus FLEGT reposait sur une évaluation valable du problème de l'exploitation illégale des forêts, de ses causes et des mesures susceptibles d'être prises. Par ailleurs, la Commission a conçu le plan d'action FLEGT de manière innovante;
- b) cependant, le programme de travail élaboré par la Commission n'était pas satisfaisant dès lors qu'il ne fixait ni objectifs clairs ni étapes clés, et qu'il n'était pas doté d'un budget spécifique. Même si ces éléments pouvaient difficilement être déterminés au tout début du plan d'action, ils auraient dû l'être dans les premières années;
- c) l'adoption tardive du RBUE et la lenteur de sa mise en œuvre ont constitué, pour les pays signataire d'un APV, un frein à leur préparation en vue d'obtenir l'autorisation FLEGT;
- d) le vide créé par la non-délivrance de l'autorisation FLEGT a été comblé dans une large mesure par des organismes de certification privés qui ont sensiblement contribué au respect des exigences en matière de diligence raisonnable prévues par le règlement RBUE. Cependant, la Commission n'a pas suffisamment exploré les synergies possibles entre FLEGT et ces régimes d'autorisation privés;
- e) la Commission n'a pas fixé de priorités de financement claires en ce qui concerne l'aide qu'elle alloue aux pays producteurs de bois.

Recommandation n° 1 Programme de travail

Pour la période 2016-2020, la Commission devrait établir, pour les différents volets du plan d'action FLEGT, un programme de travail dans lequel elle fixe des objectifs, des priorités et des délais clairs et spécifiques, ainsi qu'un budget consacré à l'aide de l'UE aux pays producteurs de bois. Les objectifs devraient prendre en considération les capacités des pays et leurs limitations propres.

Recommandation n° 2 Mise en œuvre du RBUE

Il est grand temps que la Commission insiste sur la nécessité d'appliquer rigoureusement le règlement dans le domaine du bois dans l'ensemble des États membres.

Recommandation n° 3 Systèmes de certification privés

La Commission devrait déterminer dans quelle mesure les travaux réalisés par des organismes de certification privés reconnus peuvent être davantage utilisés.

Recommandation n° 4 Affectation des ressources

Les ressources devraient être affectées là où leur impact est susceptible d'être le plus important en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et contre le commerce qui y est associé. Dans le cas où il semblerait plus problématique d'assurer le respect des exigences des APV, la Commission devrait proposer des mesures de nature à renforcer la gouvernance des forêts, sans nécessairement conclure un APV.

Conclusions et recommandations

59

Le soutien de l'UE aux pays producteurs de bois n'a pas été suffisamment efficace:

- a) il a permis de donner plus de poids à la société civile et de sensibiliser davantage au problème de l'exploitation illégale des forêts dans les pays partenaires, mais les projets visant à renforcer la capacité des autorités publiques n'ont pas produit les effets escomptés;
- b) le régime d'autorisation FLEGT, qui était la pierre angulaire du plan d'action, n'est encore opérationnel dans aucun des pays partenaires. La présentation du plan d'action remonte maintenant à 12 ans et même si l'intérêt pour les APV a été considérable, aucun régime d'autorisation FLEGT n'a encore été mis en place et les échéances successives fixées pour l'entrée en vigueur de ce type de régime n'ont pas été respectées;
- c) la Commission n'a ni assuré le suivi ni rendu compte de manière satisfaisante de l'état d'avancement du plan d'action FLEGT. L'évaluation lancée fin 2014 n'a que trop tardé.

Recommandation n° 5 Établissement de rapports

La Commission devrait produire, tous les deux ans, un rapport sur l'état d'avancement du plan d'action FLEGT. Ce rapport devrait contenir une évaluation de la mise en œuvre des APV et faire état des délais fixés, des difficultés éprouvées ainsi que des mesures prises ou prévues.

Recommandation n° 6 Évaluations

La Commission devrait profiter de l'évaluation actuelle pour examiner comment la présente approche pourrait être modifiée afin d'obtenir des résultats plus tangibles.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 septembre 2015.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Mise en œuvre des programmes concernant FLEGT, la gouvernance des forêts et les échanges commerciaux au cours de la période 2003-2013

(millions d'euros)

Région/pays	APV			Modes de gestion			Total
	Signature (année)	Intérêt ¹	Négociations en cours ³	Mise en œuvre par les États membres	Gestion conjointe avec des organisations internationales	Autres (mise en œuvre par des pays partenaires, des ONG, des entreprises publiques et privées)	
Afrique subsaharienne							74,89
Projets plurinationaux ²						14,92	14,92
Cameroun	2010					13,66	13,66
Liberia	2011			8,00		3,90	11,90
Ghana	2009					3,00	3,00
Burkina					7,80	0,20	8,00
République du Congo	2010					7,56	7,56
République centrafricaine	2011					6,80	6,80
République démocratique du Congo			X		3,00	2,18	5,18
Ouganda						2,75	2,75
Madagascar						0,68	0,68
Gabon			X			0,20	0,20
Soudan						0,19	0,19
Malawi						0,05	0,05
Amérique latine							90,21
Projets plurinationaux ²						3,93	3,93
Honduras			X	20,40		21,73	42,13
Brésil					10,79	12,74	23,53
Nicaragua				2,00		6,06	8,06
Colombie		X				8,05	8,05
Pérou		X				4,03	4,03
Guyana			X			0,45	0,45
Chili						0,04	0,04

(millions d'euros)

Région/pays	APV			Modes de gestion			Total
	Signature (année)	Intérêt ¹	Négociations en cours ³	Mise en œuvre par les États membres	Gestion conjointe avec des organisations internationales	Autres (mise en œuvre par des pays partenaires, des ONG, des entreprises publiques et privées)	
Asie et Pacifique							43,37
Projets plurinationaux ²					10,60	1,91	12,51
Indonésie	2011					21,95	21,95
Chine						3,84	3,84
Philippines		X				1,92	1,92
Afghanistan						1,88	1,88
Thaïlande						0,61	0,61
Myanmar/Birmanie		X				0,45	0,45
Îles Salomon		X				0,18	0,18
Malaisie			X				
Viêt Nam			X			0,03	0,03
Voisinage							25,04
Projets plurinationaux ²					15,00		15,00
Maroc						5,63	5,63
Kosovo				2,70		0,41	3,11
Monténégro						0,75	0,75
Liban						0,33	0,33
Albanie						0,10	0,10
Géorgie						0,09	0,09
Biélorussie						0,03	0,03
Deux régions ou plus							63,65
Projets plurinationaux ²					39,60	24,05	63,65
TOTAL				33,10	86,79	177,28	297,17

1 Six autres pays ont manifesté leur intérêt (la Bolivie, le Cambodge, l'Équateur, le Guatemala, la Papouasie - Nouvelle-Guinée et la Sierra Leone), mais aucun engagement financier n'a encore été pris.

2 «Les projets plurinationaux comprennent: (pour l'Asie et le Pacifique) des accords avec l'Institut européen des forêts pour un total de 10,6 millions d'euros (FLEGT Asie), (pour la région "Voisinage") des accords avec la Banque mondiale pour un montant total de 15 millions d'euros (FLEGT). En ce qui concerne les projets plurinationaux couvrant plus de deux régions, les programmes principaux comprennent des accords avec l'EFI pour un montant de 12 millions d'euros et avec la FAO pour un montant de 20 millions d'euros (FLEGT ACP: 10 millions d'euros et UE FAO FLEGT: 10 millions d'euros).»

3 Des négociations sont en cours avec trois autres pays pour lesquels aucun engagement financier n'a encore été pris, à savoir la Côte d'Ivoire, le Laos et la Thaïlande.

Source: Cour des comptes européenne sur la base des informations fournies par la DG DEVCO.

Liste des projets audités

Pays	Intitulé du projet	Montant de la contribution de l'UE (en euros)	Période de mise en œuvre
Cameroun	Mise en place d'un observateur indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun	2 480 070	31.12.2009-30.12.2013
	Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun	2 496 763	15.2.2010-14.12.2012
	Mise en place d'un audit indépendant du système FLEGT au Cameroun	1 164 600	4.5.2012-3.5.2014
	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires	987 139	1.2.2011-31.1.2012
	Observation externe et communautaire des forêts dans la mise en œuvre de l'APV FLEGT au Cameroun	113 836	19.1.2012-18.7.2013
Indonésie	Projet de soutien FLEGT CE-Indonésie	11 276 872	1.3.2006-28.11.2011
	Plans d'aménagement de l'espace rural participatifs et dispositions institutionnelles durables relatives au renforcement des droits fonciers, forestiers et communautaires en Indonésie	1 796 619	1.3.2010-28.2.2014
	Renforcement du rôle des acteurs étatiques et non étatiques dans le cadre de la préparation, la négociation et/ou la mise en œuvre de l'APV FLEGT	1 189 228	10.1.2011-31.12.2015
	Renforcement du réseau de surveillance indépendant des forêts en Indonésie aux fins de garantir la mise en place d'un système crédible de vérification de la légalité du bois ainsi que la mise en œuvre efficace de l'APV	188 946	1.5.2011-30.4.2013
	Promotion de la mise en place du système de vérification de la légalité du bois (autorisation FLEGT) en tant qu'étape essentielle vers la production et la consommation durables dans l'industrie de transformation du bois en Indonésie	1 091 463	30.1.2013-28.2.2014

Liste des projets évalués et des rapports ROM examinés

Évaluations

	Intitulé du projet	Montant de la contribution de l'UE (en euros)	Pays	Date et type d'évaluation	Principales constatations du rapport
1	Programme d'aide régional au plan d'action EU-FLEGT en Asie	5 800 000	Siège central	Décembre 2010 À mi-parcours	<ul style="list-style-type: none"> ○ Faiblesse affectant la conception du projet: objectifs, activités liées au projet, résultats escomptés et grandes étapes trop peu spécifiques ○ Pas de véritable système de contrôle de la performance, d'où une efficacité insuffisante et des déficiences en matière d'obligation de rendre compte
2	Verifor – Options institutionnelles visant à la vérification de la légalité dans le secteur forestier	1 902 171		Novembre 2009 Finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Manque de souplesse du projet ne permettant pas d'en adapter le cadre logique à la dynamique de certaines régions d'Asie et d'Afrique, ce qui en réduit l'efficacité
3	Plan d'action concernant le commerce du bois – Un projet du Fonds des forêts tropicales	3 389 796		Mai 2012 Finale pour la première phase, à mi-parcours pour la deuxième phase	<ul style="list-style-type: none"> ○ Performance globale du projet très positive
4	Garantir une participation aux décisions: aider les associations d'ONG à participer aux processus visant à la signature d'APV dans le cadre de FLEGT en vue d'améliorer la gouvernance des forêts et de renforcer les droits des populations locales et indigènes	960 000		Juin 2012 Finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Performance globale du projet très positive
5	Groupe d'apprentissage en matière de gouvernance des forêts – Permettre une utilisation pratique, équitable et durable des forêts	1 866 365		Janvier 2014 Finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Absence d'évaluation systématique des besoins et cadre logique du projet trop peu spécifique, dépourvu de tout indicateur national dûment défini ○ Nombre insuffisant d'actions soutenues par le projet pour parvenir à renforcer le niveau de gouvernance comme prévu

	Intitulé du projet	Montant de la contribution de l'UE (en euros)	Pays	Date et type d'évaluation	Principales constatations du rapport
6	Mise en place d'un système de traçabilité du bois au Cameroun	2 496 763	Cameroun	Mai 2013 Finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projet mal conçu: risques et contraintes au niveau national non correctement pris en considération ○ Coordination insuffisante entre les parties prenantes ○ Suivi et gestion du projet inefficaces ○ Réalisations non produites comme prévu
7	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires	987 139		Décembre 2012 À mi-parcours	<ul style="list-style-type: none"> ○ Évaluation et anticipation insuffisantes des contraintes ○ Manque de réalisme dans la conception du projet
8	Renforcement de la gouvernance des forêts en Afrique – Au moyen de réunions de haut niveau à l'échelon national sur le thème de l'exploitation illégale des forêts, ainsi que d'actions de sensibilisation et de formation à un niveau intermédiaire	1 890 608		Mai 2013 À moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ○ Absence de cadre logique approprié et comportant des indicateurs objectivement vérifiables ○ Déficiences au niveau du suivi du projet: réunions sporadiques du comité de pilotage ○ Problèmes de coordination, d'où l'absence de liens entre les différentes réalisations du projet
9	Projet de soutien FLEGT CE-Indonésie	11 276 872	Indonésie	Septembre 2010 Finale	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conception du projet inappropriée et irréaliste ○ Suivi et surveillance du projet inefficaces ○ La plupart des réalisations n'ont pas été produites comme prévu
10	Observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo	1 598 497	République du Congo	Mars 2012 À moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> ○ Quelques faiblesses affectant le cadre logique, notamment au niveau de la définition d'indicateurs objectivement vérifiables ○ Déficiences au niveau du suivi du projet: réunions sporadiques du comité de pilotage

Rapports ROM

	Intitulé du projet	Montant de la contribution de l'UE (en euros)	Pays	Date du rapport ROM	Principales constatations du rapport
11	Programme concernant les populations tributaires des forêts – Participation incontournable à la prise de décision: participation efficace des communautés tributaires des forêts et des organisations de la société civile à FLEGT	778 271	Cameroun	Mars 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique mal élaboré, ce qui complique l'évaluation des réalisations produites ○ Partenaires pas véritablement impliqués dans la conception du projet ○ Coordination limitée avec les autres projets relevant de FLEGT et les acteurs nationaux. Efforts limités en matière de suivi
12	Promotion de la production et de l'exportation légales des bois issus des forêts communautaires	987 139		Mars 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Faiblesse affectant le cadre logique, qui contient des objectifs et des indicateurs insuffisamment spécifiques ○ Aucune analyse des risques satisfaisante ○ Suivi insuffisant des activités ○ Retards dans la mise en œuvre ○ Absence de stratégie de retrait souple/viable
13	Renforcement de la gouvernance des forêts en Afrique – Au moyen de réunions de haut niveau à l'échelon national sur le thème de l'exploitation illégale des forêts, ainsi que d'actions de sensibilisation et de formation à un niveau intermédiaire	1 890 608		Juin 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique non satisfaisant; objectifs, réalisations et indicateurs mal définis ○ Coordination insuffisante entre les parties prenantes ○ Mauvaise qualité des réalisations et durabilité incertaine
14	Renforcement des capacités dans le Bassin du Congo et observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République du Congo	1 636 366	République du Congo	Avril 2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicateurs pas toujours quantifiables ○ Projet tributaire d'un financement externe, non autogénérateur de recettes ○ Risque que la structure institutionnelle ne puisse se maintenir sans intervention extérieure
15	Observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le Bassin du Congo	1 438 647		Décembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicateurs non spécifiques et difficiles à mesurer ○ Bien que planifiées, les réunions du comité de pilotage n'ont pas eu lieu ○ Durabilité subordonnée au financement permanent par des donateurs
16	Vulgarisation de l'APV/FLEGT pour une appropriation et participation des populations locales, dont les populations autochtones, dans sa mise en œuvre	180 000		Décembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique non satisfaisant et caractère non mesurable de certains indicateurs ○ Partenaires pas véritablement impliqués dans la conception du projet ○ Bien que planifiées, les réunions du comité de pilotage n'ont pas eu lieu ○ Problèmes de durabilité: processus visant à la signature de l'APV toujours en cours et niveau de formation technique des partenaires et autres parties prenantes insuffisant

	Intitulé du projet	Montant de la contribution de l'UE (en euros)	Pays	Date du rapport ROM	Principales constatations du rapport
17	Initiative en faveur de la bonne gouvernance en ce qui concerne les droits et l'obligation de rendre compte en matière de gestion des forêts	865 767	Ghana	Juillet 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique non satisfaisant ○ Risques et hypothèses flous ○ Coordination insuffisante entre les partenaires ○ Absence de politique dans ce domaine ○ Mise en œuvre inefficace de certaines activités ○ Projet conçu de telle sorte que sa viabilité n'est pas totalement assurée
18	Soutien à l'intégration des marchés intérieurs du bois légaux et légitimes dans les accords de partenariat volontaires	1 999 265		Juin 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicateurs pas toujours mesurables; difficultés en ce qui concerne le suivi et la mesure des résultats
19	Nouvelle voie novatrice pour préserver la forêt tropicale: de l'exploitation illégale des forêts à la bonne gouvernance	2 560 516	Indonésie	Novembre 2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicateurs pas suffisamment bien définis ○ Sous-estimation, par les chargés de projet, de la complexité et du nombre d'acteurs concernés ○ Faible ancrage dans les structures institutionnelles locales
20	Amélioration de la gouvernance des ressources sylvicoles et réduction de l'exploitation illégale des forêts et du commerce qui y est associé, en totale collaboration avec la société civile en Asie du Sud-Est	1 645 901		Septembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ Les indicateurs devraient être plus réalistes
21	Plans d'aménagement de l'espace rural participatifs et dispositions institutionnelles durables relatives au renforcement des droits fonciers, forestiers et communautaires en Indonésie	1 796 619		Novembre 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Les indicateurs ne présentent pas le niveau de détail requis ○ Insuffisances en ce qui concerne les rapports sur l'état d'avancement ○ Pas de stratégie valable de retrait
22	Renforcement du rôle des acteurs étatiques et non étatiques dans le cadre de la préparation, la négociation et/ou la mise en œuvre de l'APV FLEGT	1 189 228		Décembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicateurs inadéquats ○ Coordination insuffisante: réunions du comité de pilotage trop peu nombreuses et coopération limitée entre les partenaires ○ Retards dans la mise en œuvre

	Intitulé du projet	Montant de la contribution de l'UE (en euros)	Pays	Date du rapport ROM	Principales constatations du rapport
23	Renforcement de la gestion des forêts au Liberia après le conflit	1 616 448	Liberia	Juin 2012	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique manquant de clarté et de réalisme ○ Absence d'outils de suivi et d'évaluation au niveau de la conception ○ Non-participation de nombreux bénéficiaires au processus de conception ○ Problèmes de communication entre la délégation de l'UE et le partenaire chargé de la mise en œuvre ○ Aucune stratégie en matière de durabilité
24	Suivi indépendant, par la société civile, de l'application des réglementations forestières et de la gouvernance au Liberia	150 000		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique non satisfaisant: indicateurs mal définis et délais irréalistes ○ Non-participation des bénéficiaires pauvres et du secteur privé au processus de conception ○ Suivi insuffisant et absence de comité de pilotage du projet regroupant l'ensemble des parties prenantes ○ Programme de travail ne comportant aucune stratégie de retrait ○ Cadre politique non satisfaisant
25	Amélioration de la gouvernance des forêts au travers du suivi assuré par la société civile	129 852		Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> ○ Cadre logique manquant de clarté, absence d'indicateurs SMART ○ Les populations rurales pauvres et le secteur privé n'ont pas pris part au processus de conception ○ Retards importants pour plusieurs réalisations; certaines n'ont pas été produites ○ Problèmes de communication entre la délégation de l'UE et le partenaire chargé de la mise en œuvre ○ Aucune stratégie de retrait prévue

Transparency International – Indice de perception de la corruption pour la période 2007-2013

Pays	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	IPC													
	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement
Cameroun	2,4	138	2,3	141	2,2	146	2,2	146	2,5	134	2,6	144	2,5	144
Liberia	2,1	150	2,4	138	3,1	97	3,3	87	3,2	91	4,1	75	3,8	83
Ghana	3,7	69	3,9	67	3,9	69	4,1	62	3,9	69	4,5	64	4,6	63
République du Congo	2,1	150	1,9	158	1,9	162	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,2	154
République centrafricaine	2,0	162	2,0	151	2,0	158	2,1	154	2,2	154	2,6	144	2,5	144
République démocratique du Congo	1,9	168	1,7	171	1,9	162	2,0	164	2	168	2,1	160	2,2	154
Gabon	3,3	84	3,1	96	2,9	106	2,8	110	3	100	3,5	102	3,4	106
Honduras	2,5	131	2,6	126	2,5	130	2,4	134	2,6	129	2,8	133	2,6	140
Guyana	2,6	123	2,6	126	2,6	126	2,7	116	2,5	134	2,8	133	2,7	136
Indonésie	2,3	143	2,6	126	2,8	111	2,8	110	3	100	3,2	118	3,2	114
Malaisie	5,1	43	5,1	47	4,5	56	4,4	56	4,3	60	4,9	54	5,0	50
Viêt Nam	2,6	123	2,7	121	2,7	120	2,7	116	2,9	112	3,1	123	3,1	116

L'indice de perception de la corruption (IPC) mesure le niveau perçu de corruption dans le secteur public et s'échelonne de 0 (très corrompu) à 10 (non corrompu). Le classement de 2013 était le résultat de l'évaluation de 177 pays.

Synthèse

I
Le rôle de premier plan joué par l'UE dans les efforts déployés au niveau international pour combattre l'exploitation illégale des forêts est largement reconnu. L'Union européenne et les 28 États membres travaillent avec plus de 40 pays producteurs et plusieurs pays consommateurs dans le monde en vue de mettre en œuvre les mesures relatives à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT).

II
Il y a lieu de souligner que la communication relative à FLEGT répondait à un appel pressant en faveur d'une action commune de la Commission, des États membres et des pays producteurs. Le plan d'action FLEGT est un cadre stratégique qui a permis de mobiliser l'attention politique sur la question de l'exploitation illégale des forêts, des mesures stratégiques et réglementaires et du soutien à la gouvernance apporté par l'UE, les États membres et certains pays partenaires. Il importe de tenir compte du fait que FLEGT n'est pas un programme de coopération bénéficiant d'un financement et doté d'un mécanisme de financement spécifique.

Le plan d'action FLEGT «définit un processus et un ensemble de mesures» concernant différents volets et, pour la réalisation de ses objectifs, il repose principalement sur des mesures stratégiques et réglementaires, associées à un soutien à la coopération au développement sous sa forme classique.

III
La Commission ne souscrit pas à la conclusion de la Cour selon laquelle le soutien apporté aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action EU-FLEGT n'a pas été suffisamment bien géré. La Commission s'est efforcée de gérer aussi correctement que possible le soutien apporté aux pays producteurs au titre de FLEGT, en tenant compte des difficultés liées à la lutte contre l'exploitation illégale des forêts au niveau mondial, de la complexité inhérente à la promotion de la bonne gouvernance des forêts et de l'application des réglementations dans divers pays en développement, ainsi que de la nature innovante de FLEGT. La Commission poursuivra ses efforts en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficacité et la dimension économique. Elle tirera des enseignements du rapport spécial de la Cour ainsi que de l'évaluation en cours du plan

d'action FLEGT, laquelle permet d'examiner un vaste éventail de programmes, de projets et de mesures. La Commission rappelle également que FLEGT est une entreprise commune de la Commission, des États membres et des pays partenaires. Ce point doit être pris en considération, notamment aux fins de l'évaluation de l'affectation des ressources. Les ressources de la Commission ne sauraient suffire, à elles seules, pour résoudre tous les problèmes en matière de gouvernance des forêts et d'application des réglementations.

IV
La Commission est en désaccord avec une partie de l'observation formulée par la Cour.

La nature innovante du plan d'action FLEGT, la diversité des mesures stratégiques, réglementaires et de coopération au développement et la multiplicité d'acteurs et de partenaires sont des éléments dont il est difficile de tenir compte dans un plan d'action unique fixant des étapes clés et des échéances claires et doté d'un budget spécifique. Néanmoins, nombre des mesures prises dans le cadre de FLEGT, telles que les accords de partenariat volontaire (APV) ou les projets, sont dotées de leur propre plan de mise en œuvre détaillé.

L'aide a été octroyée en suivant des critères précis, même si le recours à un ensemble unique de critères pour toutes les interventions était impossible en raison de l'absence d'un instrument financier et budgétaire spécifique et uniforme.

La Commission ne partage pas l'avis de la Cour concernant l'adoption tardive du règlement interdisant les importations, dans l'UE, du bois issu de l'exploitation illégale des forêts (RBUE). Le RBUE n'était pas mentionné dans le plan d'action, dans lequel il est uniquement question d'examiner «l'applicabilité d'une réglementation destinée à contrôler les importations dans l'UE de bois récolté illégalement». La proposition de règlement n'a été présentée qu'à la suite d'une évaluation très détaillée visant à étudier les moyens pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts à l'aide de la législation en vigueur. La législation a été adoptée et est entrée en vigueur le 20 octobre 2010, puis est devenue applicable en mars 2013. Lorsque le RBUE est devenu applicable, la Commission a pris des mesures pour garantir la pleine application de la législation.

V

La Commission souhaite attirer l'attention sur les éléments ci-après. Premièrement, la mise en place d'un système opérationnel de vérification de la légalité et d'autorisation dans le cadre de FLEGT demande bien plus que des projets efficaces. Deuxièmement, même si l'adoption du plan d'action FLEGT remonte maintenant à douze ans, le délai qui s'est écoulé depuis la conclusion des six APV varie entre un an et demi et quatre ans et demi, ce qui représente un laps de temps relativement court pour mettre en œuvre les réformes en matière de gouvernance et les systèmes ambitieux au titre des APV, surtout si l'on tient compte des contextes de gouvernance difficiles dans nombre de nos pays partenaires. Comme la Cour l'a indiqué au point 45 de son rapport, des régimes d'autorisation ont été mis en place et déployés à l'échelle nationale en Indonésie et au Ghana. Les régimes d'autorisation de ces deux pays ont fait l'objet d'une évaluation et subissent actuellement des améliorations sur la base des conclusions et des recommandations formulées dans le cadre de ces évaluations. Les APV fixent des normes élevées en ce qui concerne les systèmes de vérification de la légalité, lesquelles doivent être respectées avant que le processus de délivrance des autorisations FLEGT puisse commencer.

Introduction

02

Dans bien des cas, le secteur forestier est soumis à un ensemble complexe et varié de lois et de réglementations, qui présentent souvent des failles et des contradictions internes et participent de l'insécurité juridique pour l'industrie forestière et les populations tributaires de la forêt pour leur survie. Pour définir ce qui est légal et ce qui ne l'est pas, un examen approfondi de la législation en vigueur est nécessaire.

04

L'élaboration et la mise au point de deux règlements (le règlement FLEGT et le RBUE) ainsi que d'accords commerciaux (les APV) constituent des réalisations majeures qui méritent d'être reconnues. Entre 2004 et 2010, la Commission y a consacré une grande part de son temps et de ses ressources.

Encadré 1

Le plan d'action ne mentionnait pas le règlement de l'UE dans le domaine du bois, mais faisait simplement état d'un engagement à examiner les possibilités ainsi que l'applicabilité d'une réglementation destinée à contrôler les importations de bois illégal dans l'UE.

Encadré 2

L'encadré 2 décrit l'approche initiale de l'UE et des États membres à l'égard des APV; ce concept a fait l'objet de discussions approfondies entre la Commission et les États membres en 2004 et 2005 et a considérablement évolué, ce qui a conduit à l'adoption, fin 2005, des directives du Conseil sur les négociations relatives aux APV.

Chaque APV a continué à évoluer au travers des négociations avec les pays partenaires, reflétant ainsi le contexte particulier et les aspirations des pays concernés.

Si l'APV avec l'Indonésie est globalement similaire à celui décrit dans le plan d'action, les autres pays ayant conclu un APV ont opté pour un modèle de vérification de la légalité essentiellement fondé sur les administrations publiques, plutôt que sur des organismes indépendants accrédités par l'État.

06

Dans la mesure où FLEGT est une entreprise commune de la Commission et des États membres, le soutien apporté par la Commission ne devrait pas être évalué séparément de celui fourni par les États membres de l'UE. La coordination du soutien apporté par la Commission et les États membres a été assurée par le groupe ad hoc FLEGT et, au niveau national, par les comités conjoints de mise en œuvre et les délégations de l'UE.

08

Il est important de prendre en considération la diversité des acteurs participant à la mise en œuvre de FLEGT. Les activités liées à FLEGT sont menées par la Commission, les États membres et les pays partenaires.

Par l'intermédiaire de leurs autorités compétentes, les États membres jouent un rôle central dans la mise en œuvre du RBUE et du règlement FLEGT, ainsi que dans le cadre des politiques des marchés publics, des stratégies de financement et d'investissement et du soutien apporté aux pays producteurs.

En outre, il y a lieu de reconnaître que les activités liées à FLEGT sont également mises en œuvre par les pays producteurs, le secteur privé et la société civile.

Observations

17

La Commission a décidé de mettre en œuvre l'option bilatérale, mais également l'option d'«interdiction», ce qui a conduit à l'adoption du règlement de l'UE dans le domaine du bois. La Commission a également collaboré de manière constante avec les partenaires internationaux afin de favoriser la résolution multilatérale du problème de l'exploitation illégale des forêts.

19

La Commission reconnaît que le plan d'action FLEGT est un cadre stratégique qui définit une approche globale et des objectifs généraux et qui recense un ensemble de mesures stratégiques et réglementaires et d'autres actions pouvant éventuellement être mises en œuvre par l'UE, les États membres et différentes parties prenantes. Il a été conçu comme la réponse de l'UE au «programme d'action» concernant les forêts et leur exploitation illégale adopté par le G8 en 1998.

20

La Commission reconnaît la nécessité de définir des étapes clés et des objectifs plus spécifiques, d'établir une feuille de route commune et d'assurer un suivi plus systématique de la mise en œuvre du plan d'action FLEGT. Les recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation en cours seront certainement utiles à cette fin. Cependant, l'absence d'un plan plus précis témoigne de la difficulté à définir un calendrier, des valeurs cibles et des objectifs spécifiques pour une stratégie qui combine un vaste éventail de mesures stratégiques, réglementaires et d'aide financière/technique mises en place par un grand nombre de pays et d'acteurs. La Commission tient à souligner que des plans de mise en œuvre détaillés ont été élaborés pour différents éléments du plan d'action, notamment pour tous les APV et tous les projets et instruments destinés à soutenir les pays producteurs.

21

Il est rare que les plans d'action de la Commission fixent des budgets (voir les différents plans d'action de la Commission européenne, par exemple le plan d'action européen pour l'administration en ligne, le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie).

En ce qui concerne la coopération au développement, la Commission a appliqué ce qui était prévu à la section 4.1 du plan d'action; aucun budget consolidé n'a été envisagé et la Commission s'est efforcée d'intégrer FLEGT dans différents instruments géographiques et thématiques. La Commission élabore actuellement une «initiative phare en matière de FLEGT» dans le cadre du programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent, mis en œuvre au titre de l'instrument de coopération au développement (ICD), en vue d'améliorer la cohérence, la complémentarité et la coordination des différents projets de soutien aux pays producteurs mis en place par la Commission européenne.

22

Il a été difficile de recenser tous les projets forestiers ou FLEGT, étant donné que les actions EU-FLEGT sont financées par des instruments multiples et qu'elles sont parfois intégrées dans des programmes couvrant d'autres secteurs que celui des forêts (par exemple les échanges commerciaux, la consommation et la production durables, etc.). Cela signifie qu'il n'existe aucune «étiquette» FLEGT unique permettant d'effectuer aisément des recherches dans le système d'informations de la Commission. Néanmoins, la Commission avait tenté de créer une base de données destinée à compiler les projets forestiers financés par l'UE au cours de la période 2000-2012, laquelle a été partagée avec la Cour, en indiquant qu'il s'agissait d'un travail en cours qui devait être affiné. La Commission a mis à jour la base de données pour y intégrer les contrats signés après 2012. Dans le cadre de l'évaluation en cours du plan d'action FLEGT, un nouvel exercice de compilation de tous les projets FLEGT financés par la Commission et les États membres a été lancé.

23

La Russie et la Chine exportent des quantités considérables de produits dérivés du bois vers l'UE et ont décidé de ne pas conclure d'APV avec cette dernière. Par conséquent, la Commission européenne a décidé d'engager des dialogues bilatéraux avec ces pays concernant l'exploitation illégale des forêts.

L'Inde, la Corée et le Japon sont des marchés consommateurs de premier plan et la Commission entretient un dialogue bilatéral concernant l'environnement avec ces pays, lequel couvre notamment le commerce du bois.

La Commission ne partage pas l'avis selon lequel les discussions bilatérales avec les principaux pays qui produisent, transforment et/ou commercialisent le bois ont livré à ce jour des résultats généralement limités. Il est généralement admis que le plan d'action EU-FLEGT a incité d'autres pays importants à adopter des mesures orientées vers la demande (loi australienne relative à l'interdiction d'exploiter illégalement les forêts (*Australian Illegal Logging Prohibition Act*); version révisée du *Lacey Act* des États-Unis; législation suisse; Japon).

24

Dans le plan d'action, la Commission s'est engagée à «analyser les différentes options qui s'offrent à elle – et leur incidence – pour adopter des mesures supplémentaires, notamment, en l'absence de progrès multilatéral, l'applicabilité d'une réglementation permettant de contrôler les importations» de bois illégal. La Commission devait évaluer la valeur ajoutée et l'incidence potentielle de ces options et veiller à ce que toute réglementation ultérieure bénéficie d'un soutien suffisant de la part des parties prenantes. Au début du plan d'action, les seules demandes relatives à l'élaboration d'une nouvelle législation émanaient des ONG. Le secteur privé se concentrait sur des mesures volontaires telles que la certification, les codes de conduite, etc. Ce n'est que lorsque ces mesures se sont avérées insuffisantes que le secteur privé a commencé à soutenir puis à demander l'élaboration d'une nouvelle législation (voir la pétition de 2006 envoyée à la Commission par le secteur privé). Comme indiqué au point 24, ce n'est donc qu'en 2007 que la Commission a considéré que le soutien était suffisant pour pouvoir commencer l'étude.

25

L'adoption du RBUE a fait passer un message clair sur l'engagement ferme de l'UE à compléter l'arsenal de mesures déjà mises en œuvre et à combattre l'exploitation illégale des forêts sur son propre territoire. La Commission avait déjà commencé à préparer une proposition législative en 2007 et a présenté cette proposition en 2008. L'imposition de nouvelles obligations à plusieurs secteurs économiques requiert un travail préparatoire considérable de la part de la Commission. Le nombre de pays participant au processus visant à la signature d'un APV a montré que les incitations à conclure un APV ne manquaient pas dans les premiers stades de FLEGT.

En ce qui concerne l'état d'avancement de la mise en œuvre du RBUE, il y a lieu de noter que le règlement n'est exécutoire que depuis mars 2013; par conséquent, il reste relativement nouveau. La grande majorité des États membres (24 sur 28) ont pris les mesures nécessaires à la mise en œuvre du RBUE et soumettent les opérateurs à des contrôles, comme l'exige le RBUE. La Commission a élaboré des mesures appropriées au moment où le RBUE est devenu applicable. Des mesures potentielles ont été recensées et énumérées dans une stratégie de vérification de la conformité (*Compliance Assurance Strategy*) avec un calendrier précis et une affectation claire des ressources. En conséquence des mesures prises, certains États membres ont accéléré le processus de mise en œuvre et ont déclaré respecter pleinement les dispositions du RBUE.

La Commission reconnaît l'importance cruciale de la mise en œuvre effective du RBUE par tous les États membres et continuera à jouer son rôle afin d'atteindre cet objectif.

26

Comme prévu dans le plan d'action FLEGT, la Commission a examiné les moyens de créer des synergies avec les régimes de certification publics ou privés existants et continue à collaborer à cet égard avec les pays partenaires dans le cadre des APV et les régimes de certification (par exemple, les documents d'orientation de la Commission européenne concernant les négociations relatives aux APV ont été inspirés par le fonctionnement de ces régimes et une option pour les régimes fondés sur les opérateurs y a été incluse délibérément – comme c'est le cas dans l'APV conclu avec l'Indonésie; plusieurs études ont été menées; une note d'orientation spécifique a été élaborée et une séance a été consacrée à ce sujet lors de la semaine FLEGT 2015). Certains projets financés par l'UE et les États

membres ont contribué à la certification privée dans les pays en développement. En Indonésie, le plan d'action concernant le commerce du bois – une action importante financée par l'UE, associée à des systèmes de certification volontaire (notamment la certification du Conseil de la bonne gestion forestière (Forest Stewardship Council – FSC) et de l'Institut indonésien d'écoétiquetage (Indonesia Ecolabel Institute – LEI)), a donné lieu à la norme et au système de vérification de la légalité du bois indonésien (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu – SVLK).

Quatre des six pays ayant conclu un APV prévoient la reconnaissance des régimes de certification privés dans le cadre de leur régime d'autorisation (Cameroun, République démocratique du Congo, Liberia et République centrafricaine) et la Commission soutient les travaux visant à rendre cette reconnaissance opérationnelle. En outre, le système indonésien est un «système fondé sur les opérateurs» qui laisse une marge de manœuvre considérable pour la reconnaissance de différents systèmes existants utilisés par les opérateurs. C'est aux pays partenaires, et non à la Commission, qu'il revient de décider d'inclure des régimes privés dans l'accord. Le Ghana est le seul pays ayant conclu un APV à ne pas avoir fait ce choix, et ce pour diverses raisons.

Il serait également juste de reconnaître les limites des régimes de certification privés, qui couvrent des opérateurs individuels et de petites parties du territoire, alors que les régimes d'autorisation FLEGT couvrent l'ensemble du territoire national.

28

Le plan d'action FLEGT énumère quatre régions et pays clés qui sont reconnus comme étant les plus exposés à l'exploitation illégale des forêts et à la déforestation: l'Afrique centrale, la Russie, la frange tropicale de l'Amérique du Sud et l'Asie du Sud-Est. Dès le départ, la Commission et les États membres ont accordé la priorité aux pays de ces régions qui disposaient d'une industrie forestière importante, qui exportaient des quantités significatives de bois et entretenaient des liens commerciaux étroits avec l'UE, qui rencontraient de graves problèmes d'exploitation illégale des forêts reconnus par les autorités et qui manifestaient un vif intérêt pour le régime d'autorisation FLEGT. Les négociations relatives aux APV ont uniquement débuté après qu'une collecte approfondie d'informations au niveau national et des consultations avec les parties prenantes ont confirmé l'intérêt du pays et qu'une demande officielle a été adressée par le gouvernement à la Commission. À l'heure actuelle, 15 pays sont engagés dans le processus de négociation ou de mise

en œuvre d'APV. Plusieurs autres pays ont manifesté leur intérêt et ont bénéficié de certaines activités restreintes. Le rapport de base sur la surveillance indépendante du marché dans le cadre de FLEGT (*FLEGT Independent Market Monitoring Baseline Report*) indique que le processus visant à la signature d'un APV a permis d'atteindre un niveau de couverture très élevé en ce qui concerne l'offre de bois tropical, tant sur le marché international que dans l'UE. 80 % des importations de bois tropical de l'UE (pour un montant de 2,45 milliards d'euros par an) et 75 % des exportations mondiales de bois tropical sont attribuables aux 15 pays ayant conclu un APV. La Chine, qui est essentiellement un pays transformateur, est couverte par un mécanisme spécifique de coopération bilatérale avec l'UE en ce qui concerne FLEGT.

29

La Commission reconnaît que les ressources doivent être affectées là où elles sont susceptibles de donner les meilleurs résultats et poursuivra ses efforts en vue d'atteindre cet objectif.

Les ressources humaines ont été affectées à des mesures FLEGT essentielles, à savoir les APV, le soutien à la coopération au développement et le RBUE. La majeure partie des ressources humaines a été affectée aux pays ayant conclu un APV ainsi qu'à la Chine. La Commission admet qu'il est possible que les APV aient absorbé une part excessive des ressources humaines affectées à FLEGT, peut-être au détriment d'autres mesures FLEGT.

En ce qui concerne les ressources financières, l'absence d'un fonds central FLEGT et, par conséquent, la nécessité de chercher des possibilités de financement dans les instruments thématiques et géographiques existants empêchent le recours à un ensemble unique de critères pour l'affectation des ressources. L'affectation des fonds géographiques résulte d'un dialogue entre la Commission et le pays partenaire. Enfin, la destination du soutien de l'UE ne devrait pas être évaluée séparément de celle des États membres.

Dans la plupart des cas, le soutien au titre d'EU-FLEGT a été accordé à des pays 1) fortement touchés par l'exploitation illégale des forêts; 2) fermement engagés à lutter contre ce problème, la priorité étant donnée aux pays engagés dans le processus visant à la signature d'un APV; 3) ayant des besoins importants en matière de développement et de capacité; 4) présentant une couverture forestière importante et/ou des taux élevés de déforestation; et/ou 5) dont le secteur forestier contribue de manière significative au PIB et aux exportations.

Au total, la majeure partie du soutien fourni par l'UE a été dirigée vers les pays ayant conclu un APV et certains pays stratégiques ayant témoigné un intérêt pour FLEGT, tels que la Colombie, les Philippines et le Pérou. Cela vaut également pour les instruments/projets multi-pays au niveau mondial. Outre les pays ayant conclu un APV, les pays qui présentent un intérêt stratégique pour la lutte contre l'exploitation illégale des forêts, comme le Brésil, la Chine et les pays du voisinage oriental, ont bénéficié d'une part significative des ressources financières, s'accompagnant d'un dialogue politique avec ces pays. Les sommes importantes affectées au Maroc et au Honduras résultent du fait que ces pays ont sélectionné le secteur forestier en tant que secteur prioritaire.

Parmi les pays précités, les pays à revenu moyen, qui sont progressivement parvenus à ne plus figurer au rang des pays pouvant prétendre à la coopération au développement, perçoivent des montants relativement plus faibles (c'est par exemple le cas du Gabon, de la Thaïlande ou du Viêt Nam).

Lorsque c'était possible, la Commission a réussi à mobiliser d'autres fonds, tels que l'instrument européen de voisinage, pour apporter un soutien à d'autres pays présentant un intérêt stratégique pour la lutte contre l'exploitation illégale des forêts.

30

La Commission a affecté des ressources à un nombre relativement important de pays. Cela s'explique en partie par le nombre élevé de pays touchés par l'exploitation illégale des forêts et ayant manifesté un intérêt pour FLEGT ou les APV; par conséquent, il s'agit d'une mesure d'intérêt général pour l'initiative FLEGT. La Commission étudie des moyens de résoudre ce problème à l'avenir et de trouver le juste équilibre entre les objectifs – parfois contradictoires – consistant à assurer une vaste couverture, à répondre à l'intérêt manifesté par les pays et à gérer efficacement des ressources limitées.

Encadré 3

Le Liberia abrite la plupart des forêts primaires encore existantes en Afrique de l'Ouest, lesquelles sont grandement menacées par l'exploitation illégale des forêts. Cette pratique a alimenté la guerre civile, ce qui explique pourquoi la réforme en matière de gouvernance des forêts figure parmi les priorités du gouvernement libérien. Ce dernier s'est fermement engagé à résoudre ces problèmes, en dépit de ressources très limitées. Le Liberia est l'un des six pays mettant en œuvre un APV

et il a décidé de donner la priorité à FLEGT dans son programme indicatif pluriannuel. En outre, le Liberia a décidé d'inclure tous les marchés d'exportation dans son régime d'autorisation FLEGT. En soi, l'APV est susceptible d'avoir une incidence significative, malgré le volume restreint des exportations vers l'UE. Le Liberia a mis en place un système opérationnel de traçabilité du bois (Liberfor) et réalise des progrès constants dans la mise au point de son régime d'autorisation. Les considérations qui précèdent et les lourdes contraintes de capacité auxquelles le pays est confronté justifient les ressources financières significatives affectées par la Commission à l'appui du processus.

La République centrafricaine (RCA) abrite également de vastes étendues forestières, qui sont grandement menacées par l'exploitation illégale des forêts. Le secteur forestier est la deuxième source d'emplois et le deuxième contributeur au PIB de la République centrafricaine. À ce titre, il joue un rôle central pour le développement du pays. Le renforcement de ce secteur est devenu important après la crise politique et humanitaire qui a frappé le pays début 2013. Les systèmes et le processus visant à la signature d'un APV offrent un cadre pour amorcer des réformes et aider le secteur à accroître sa crédibilité en matière d'exportations. Si le pays se stabilise, la mise au point d'un système d'autorisation opérationnel pourrait être relativement rapide, étant donné que l'industrie exportatrice est aux mains de quelques grands opérateurs, qui sont tous dotés de systèmes opérationnels de traçabilité du bois. La Commission considère que les lourdes contraintes de capacité et de ressources qui pèsent sur le pays justifient le soutien d'un montant de 6,7 millions d'euros fourni à la République centrafricaine.

La Côte d'Ivoire a décidé d'entamer les négociations relatives à un APV en décembre 2012. Dans une large mesure, la guerre civile qui a sévi dans ce pays ces dernières années a empêché l'apport d'un soutien au titre de FLEGT, à l'exception notable de l'aide technique et financière fournie par le programme FLEGT de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par la facilité EU-FLEGT en préparation des négociations. Les négociations sont en cours et bénéficient d'un soutien suffisant en matière de ressources financières et humaines grâce au programme FLEGT de la FAO, à la facilité EU-FLEGT, à l'aide technique apportée au ministère des forêts par l'Agence allemande de coopération internationale (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – GIZ*), à un facilitateur FLEGT financé par le Département britannique pour le développement international (*United Kingdom's Department for International Development – DFID*) et au soutien

plus étendu au secteur forestier fourni par l'Agence française de développement (AFD).

32

L'APV est un accord commercial, et non un accord de financement. Dans la mesure où l'aide au développement est régie par différents instruments juridiques, la Commission s'est délibérément abstenue de spécifier les engagements et les montants financiers dans l'APV, qui mentionne clairement les instruments d'aide existants – ainsi que les procédures habituelles de programmation auxquelles ces derniers sont soumis – permettant de fournir une aide au développement.

33

Les APV et les projets de soutien contribuent effectivement à l'application des réglementations forestières: en clarifiant la législation forestière et en la rendant plus cohérente; en améliorant les connaissances des parties prenantes concernant les réglementations applicables (ce qui permet de prévenir les infractions); en renforçant les systèmes et les capacités afin de garantir la traçabilité du bois et le contrôle des opérateurs le long des chaînes d'approvisionnement (et, ainsi, de détecter les infractions aux réglementations); en favorisant la participation des parties prenantes et en offrant un espace politique pour les discussions sur les questions de gouvernance et d'application des réglementations; en réduisant les risques de corruption; en mettant en place un système d'audit indépendant; en permettant la surveillance externe de l'application des réglementations; en favorisant la divulgation des informations et le suivi forestier indépendant de sorte à détecter les infractions et à améliorer la transparence dans le secteur, etc.

Dans de nombreux pays partenaires, le ministère des forêts (ou l'organe équivalent) est compétent pour garantir l'application des réglementations forestières. Nombre de projets de soutien FLEGT visent à renforcer et à équiper ces institutions. Plusieurs pays, comme l'Indonésie et le Cameroun, bénéficient depuis longtemps d'un soutien au secteur forestier financé par les États membres.

Le soutien étendu aux autorités chargées de l'application des réglementations, telles que les forces de police, dépasse probablement le cadre des réalisations possibles au titre de FLEGT. Dans plusieurs pays, ce soutien relève du soutien étendu à la gouvernance fourni dans le cadre du programme indicatif pluriannuel, ou du soutien apporté par les États membres.

Même si le soutien au titre de FLEGT est censé contribuer à une meilleure application des réglementations, le soutien apporté par la Commission européenne dans le cadre de FLEGT ne saurait raisonnablement couvrir tous les besoins dans ce domaine ni influencer sur l'indice de perception de la corruption après seulement quelques années de mise en œuvre.

34

La Commission s'est efforcée d'intégrer le soutien au titre de FLEGT dans les programmes par pays lorsque c'était possible. Cependant, cette démarche présente des difficultés inhérentes:

- la plupart des programmes par pays pour la période 2007-2013 ont été adoptés avant le début des négociations relatives aux APV et, a fortiori, avant la conclusion des APV. Cependant, les programmes par pays 2007-2013 de la plupart des pays mettant en œuvre un APV incluent des mesures de soutien au titre de FLEGT: c'est sans nul doute le cas pour l'Indonésie, le Cameroun, le Liberia et le Congo,
- le secteur forestier et FLEGT étaient en concurrence avec d'autres secteurs prioritaires et besoins urgents,
- il est difficile d'évaluer les besoins futurs au moment de l'ouverture des négociations relatives aux APV. Généralement, les besoins en matière de soutien qui se présentent pendant la phase de négociation sont couverts adéquatement par les instruments internationaux (Institut européen des forêts (EFI), FAO).

Dans plusieurs pays, les États membres ont prévu un soutien forestier/un soutien au titre de FLEGT, par exemple le Royaume-Uni par l'intermédiaire du DFID (Ghana, Indonésie, Liberia, Guyane) ou l'Allemagne au travers de la GIZ (Cameroun, Laos, Côte d'Ivoire).

Dans la plupart des plans indicatifs pluriannuels 2014-2020 des pays ayant conclu un APV, FLEGT s'inscrit dans l'un des secteurs prioritaires.

La Commission reconnaît toutefois que le soutien au titre de FLEGT pourrait être prévu de manière plus systématique dans les plans indicatifs pluriannuels des pays ayant conclu un APV.

Réponses de la Commission

36

La Commission ne considère pas que tous les projets visant à renforcer la capacité des autorités publiques n'ont pas été efficaces. L'APV a pour objectif de résoudre des problèmes plus vastes. Sa mise en œuvre repose sur les actions de nombreux acteurs en dehors du ministère des forêts. Par ailleurs, il n'est pas cohérent de lier les progrès accomplis au niveau de l'APV à un projet spécifique alors que la majeure partie des ressources de donateurs affectées à l'APV proviennent d'un fonds multidonateurs qui a produit des résultats importants.

La Commission reconnaît les problèmes que pose le projet au Cameroun, mais tient à souligner que les retards dans la mise en œuvre de l'APV sont également imputables à d'autres facteurs.

En Indonésie, la priorité accordée à la coopération de l'UE a progressivement été placée sur la société civile et le secteur privé, alors que le ministère des forêts était initialement le principal bénéficiaire. Ce processus a commencé bien avant le projet de soutien au titre de FLEGT mis en place par le ministère des forêts, compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre l'APV et des efforts visant à garantir la complémentarité avec le soutien apporté par le Royaume-Uni.

37

Le projet a fait l'objet de deux missions de suivi axé sur les résultats (ROM) et de trois évaluations externes, ce qui témoigne de l'attention particulière que la Commission lui a accordée. Tous les rapports annuels sur le projet ont fait l'objet d'échanges entre la Commission et les bénéficiaires, et deux avenants au contrat – modifiant la portée et le calendrier du projet – ont été conclus, ce qui montre que des efforts ont été déployés pour remédier aux lacunes du projet. Il convient par ailleurs de noter que le projet a été mis en œuvre selon la modalité décentralisée, c'est-à-dire que les bénéficiaires du contrat ont été désignés et supervisés par le gouvernement du Cameroun, ce qui remet encore davantage en question l'affirmation selon laquelle la coordination de la Commission n'était pas efficace.

Le rapport d'évaluation finale indique que, malgré ses lacunes, le projet a jeté les bases d'une application de traçabilité du bois et a permis de tirer des enseignements importants.

39

Ce projet a été soumis à des procédures d'évaluation à mi-parcours et à des procédures ROM classiques et a fait l'objet d'un suivi très étroit par la délégation de l'UE, qui s'est rendue régulièrement sur le terrain dans les différents sites du projet et qui a très souvent rencontré tous les acteurs concernés. La Commission souligne également que l'évaluation finale du projet a montré que ce dernier avait en réalité produit certains résultats.

40

La Commission tient à préciser que le projet de soutien FLEGT a été mis en œuvre entre 2006 et 2009 et que des ressources ont été affectées au gouvernement indonésien dans le secteur sylvicole en 2012 (projet «Soutien à la réponse apportée par l'Indonésie au changement climatique» («*Support to Indonesia's response to climate change*»), mis en œuvre par le ministère des forêts). Jusqu'à présent, l'Indonésie continue également de bénéficier d'une aide significative dans le cadre d'EU-FLEGT et du programme FAO-FLEGT. Il serait également juste de reconnaître que le Royaume-Uni a continué à investir des sommes significatives au titre de FLEGT au cours de cette période.

41

Un soutien a été apporté au gouvernement indonésien dans le secteur sylvicole au travers de plusieurs projets après 2004 (par exemple le projet de gestion des incendies de forêt dans le sud de Sumatra (*South Sumatra Forest Fire Management Project*), le projet de soutien FLEGT, le projet «Soutien à la réponse apportée par l'Indonésie au changement climatique»); une fois encore, il convient de tenir compte du soutien continu fourni par l'EFI et, dans une moindre mesure, par le programme FAO-FLEGT.

Il importe de rappeler que le soutien au titre de FLEGT en Indonésie est fourni par la Commission et les États membres. La Commission estime que ce soutien commun correspondait aux besoins et qu'il visait les différents groupes de parties prenantes de façon complémentaire.

Ces dernières années, un soutien croissant a été apporté au secteur privé et aux PME par l'intermédiaire de partenariats entre des ONG et des associations professionnelles dans le secteur du bois, lesquels partenariats étaient financés dans le cadre des programmes EU ACTIVE et SWITCH. L'UE a en outre financé le plan d'action concernant le commerce du bois, une initiative mondiale déployant des activités significatives en Indonésie, laquelle portait exclusivement sur la capacité du secteur privé, et notamment certains petits exploitants. L'aide aux PME a été fournie dans le cadre des programmes MFP2 et MFP3, soutenus par le Royaume-Uni, et des solutions nationales sont actuellement mises au point pour résoudre les difficultés des PME, en veillant à ce que le SVLK inclue une amélioration de la réglementation et la fourniture d'un soutien budgétaire substantiel par les autorités locales et nationales.

Un soutien supplémentaire aux PME est prévu dans le cadre de certaines initiatives en cours (la nouvelle phase du programme FAO-FLEGT et le volet régional «Asie» d'EU-FLEGT).

43

Les facteurs préjudiciables à la réalisation des objectifs des projets mentionnés par la Cour sont très étendus et couvrent la plupart des problèmes habituels rencontrés dans le cadre des projets de coopération au développement.

Les projets FLEGT sont particulièrement exposés à ce genre de difficultés, compte tenu de la complexité inhérente à la résolution des questions sensibles de gouvernance des ressources naturelles, de l'environnement difficile dans lequel ces projets sont mis en place et de la complexité technique et politique du processus visant à la signature d'un APV dans le cadre de FLEGT. Le processus FLEGT nécessite la mobilisation de nombreuses ressources humaines par les délégations de l'UE.

46

La mise en œuvre de l'APV au Cameroun s'est avérée plus difficile que ce qui était prévu et ne répond pas aux attentes de l'UE.

Les termes de référence d'un nouveau système (le système informatique de gestion de l'information forestière – SIGIF) ont été élaborés et le développement de ce système est désormais financé par des fonds allemands, tandis que l'UE a également alloué des ressources pour

soutenir le lancement du nouveau système au travers d'activités, telles que des formations.

49

Au Liberia, il a été possible de mettre un terme à l'utilisation frauduleuse de permis d'exploitation privée grâce aux informations fournies par des organisations de la société civile actives dans le processus visant à la signature de l'APV. L'APV a donné l'occasion de débattre de la question. L'UE a participé activement au suivi de cette question et a apporté un soutien au gouvernement du Liberia pour la conduite de l'enquête. Depuis, les permis ont fait l'objet d'un moratoire et une nouvelle réglementation sur les permis d'exploitation privée a été élaborée avec le soutien de l'UE. Le Liberia réalise des progrès constants dans la mise en place du système de vérification de la légalité du bois et dispose déjà d'un système opérationnel de traçabilité du bois au niveau national.

51

La Commission tient à préciser que la Malaisie est un pays fédéral et que les compétences en matière de gestion des forêts sont décentralisées au niveau de l'État. Si la Malaisie péninsulaire et le Sabah se sont engagés dans le processus visant à la signature d'un APV, en mettant au point des grilles pour la vérification de la légalité et des systèmes de vérification de la légalité du bois, le Sarawak a refusé toute participation à l'APV. Il s'agit d'un problème politique interne en Malaisie.

52

La mise en œuvre de ces accords ambitieux et complexes dans certains des pays partenaires, en particulier lorsque les capacités et la gouvernance laissent à désirer, s'est avérée plus contraignante et difficile que prévu.

53

Il convient de distinguer l'établissement de rapports sur la mise en œuvre du règlement FLEGT et l'établissement de rapports plus généraux sur le plan d'action FLEGT.

La Commission reconnaît qu'il est souhaitable d'établir des rapports sur l'état d'avancement du plan d'action FLEGT de manière plus systématique. Toutefois, la Commission a présenté des rapports réguliers par l'intermédiaire de divers mécanismes, et les États membres ont eux aussi fait rapport périodiquement sur leurs actions dans le cadre du groupe «Forêts» du Conseil (au moins plusieurs fois par an), des réunions régulières du groupe ad hoc FLEGT, du

comité FLEGT et, plus récemment, du groupe d'experts FLEGT-RBUE. Des discussions sur FLEGT ont également eu lieu au sein du groupe «Coopération au développement», du comité 133 et du groupe «Coopération douanière». En outre, plusieurs commissaires ont rendu des rapports lors des réunions du Conseil «Agriculture et pêche» au cours de cette période. Les commissaires chargés du développement ont également présenté au Parlement européen des rapports périodiques sur l'état d'avancement et les difficultés rencontrées, dans le cadre de plusieurs réunions où un grand nombre de rapports ont été communiqués et des délibérations approfondies se sont tenues.

Des réunions avec les parties prenantes ont été organisées et ont donné lieu à un retour d'informations pour tous les processus de négociation d'APV, et les pays ayant conclu un APV publient des rapports de suivi annuels.

En ce qui concerne l'obligation de rendre compte de la mise en œuvre du régime d'autorisation FLEGT, telle que prévue à l'article 9 du règlement FLEGT, la Commission a décidé de ne pas élaborer de rapport jusqu'à la délivrance des autorisations FLEGT, dans la mesure où l'obligation de rendre compte établie par le règlement FLEGT concerne spécifiquement un compte rendu des autorisations FLEGT reçues et des problèmes rencontrés dans le cadre de ces régimes.

Un rapport de suivi sur la mise en œuvre du plan d'action FLEGT a été élaboré en 2011 sur la base des informations communiquées par les États membres. Il a été transmis aux États membres et a fait l'objet de discussions avec eux. L'évaluation en cours sera l'occasion de présenter un rapport au Conseil et au Parlement.

54

Il importe d'établir une distinction entre la notion de base de données relative aux projets, celle de cadre de suivi des APV et celle de cadre de suivi plus vaste du plan d'action FLEGT.

(Voir également la réponse de la Commission au point 22.)

La Commission tient également à préciser que le rapport de suivi 2003-2010 n'est pas un rapport de l'EFI, mais bien un rapport de suivi du plan d'action FLEGT demandé par la Commission.

56

Avant le lancement de l'évaluation du plan d'action FLEGT, la Commission a régulièrement analysé les progrès accomplis sur plusieurs volets ainsi que les difficultés rencontrées, surtout dans le rapport de suivi 2011. L'évaluation du plan d'action FLEGT permettra d'aborder de nouveaux problèmes liés à l'évolution du contexte mondial, comme indiqué au point 56, ainsi que d'orienter les efforts futurs de l'UE en la matière. La Commission s'est efforcée d'adapter de manière proactive la mise en œuvre du plan d'action afin de tenir compte des évolutions les plus récentes. Certaines des solutions déjà appliquées sont mentionnées ci-après. La Commission reconnaît toutefois que des solutions plus globales devront être trouvées sur la base de l'évaluation.

56 a)

Les mesures suivantes ont été prises jusqu'à présent pour faire face à l'importance croissante de l'Asie dans le commerce du bois:

- un protocole d'accord a été conclu avec la Chine afin de mettre en place un mécanisme de coopération bilatérale en ce qui concerne FLEGT,
- les négociations relatives aux APV ont été entamées avec de grands pays transformateurs tels que le Viêt Nam et la Thaïlande,
- les phases de préparation des APV ont été étendues aux pays producteurs concernés dans la région (le Laos et, plus récemment, le Myanmar/la Birmanie).

56 b)

Les mesures suivantes ont été prises jusqu'à présent pour faire face à l'impact grandissant de la reconversion illégale:

- une plus grande attention est accordée à la reconversion illégale des forêts et à la manière de résoudre efficacement ce problème dans le cadre des APV,
- une note a été élaborée à l'intention des délégations de l'UE,
- une plus grande attention est accordée à la gouvernance des étendues forestières dans le cadre des programmes de la DG DEVCO.

56 c)

Les mesures suivantes ont été prises jusqu'à présent pour créer des synergies avec REDD+:

- la Commission favorise les synergies entre FLEGT et REDD, en particulier par l'intermédiaire du mécanisme UE-REDD et du groupe de travail FLEGT-REDD+;
- le programme de FLEGT et celui de REDD+ sont étroitement liés et se complètent dans plusieurs pays, y compris en Guyane ou au Liberia.

56 d)

Les mesures suivantes ont été prises jusqu'à présent pour faire face à l'évolution des tendances en matière d'exportations de bois vers l'UE:

- un suivi régulier est assuré au travers d'études sur le commerce du bois et du système de surveillance indépendante du marché,
- le règlement de l'UE dans le domaine du bois a été adopté et un mécanisme de coopération bilatérale avec la Chine a été mis en place.

56 e)

Les mesures suivantes ont été prises jusqu'à présent:

des mesures ont été prises pour favoriser les synergies avec les systèmes de certification privée.

(Voir la réponse de la Commission au point 26.)

Conclusions et recommandations

57

La Commission ne souscrit pas à la conclusion de la Cour selon laquelle le soutien apporté aux pays producteurs de bois dans le cadre du plan d'action EU-FLEGT n'a pas été suffisamment bien géré. La Commission s'est efforcée de gérer aussi correctement que possible le soutien apporté aux pays producteurs au titre de FLEGT, en tenant compte des difficultés liées à la lutte contre l'exploitation illégale des forêts au niveau mondial, de la complexité inhérente à la promotion de la bonne gouvernance des forêts et de l'application des réglementations dans divers pays en développement, ainsi que de la nature innovante de FLEGT. La Commission poursuivra ses efforts en vue

d'améliorer encore l'efficacité, l'efficacité et la dimension économique. Elle tirera des enseignements du rapport spécial de la Cour ainsi que de l'évaluation en cours du plan d'action FLEGT, laquelle permet d'examiner un vaste éventail de programmes, de projets et de mesures.

58

La Commission est en désaccord avec une partie de l'observation formulée par la Cour:

58 b)

la nature innovante du plan d'action FLEGT, la diversité des mesures stratégiques, réglementaires et de coopération au développement et la multiplicité d'acteurs et de partenaires sont des éléments dont il est difficile de tenir compte dans un plan d'action unique fixant des étapes clés et des échéances claires et doté d'un budget spécifique. Néanmoins, nombre des mesures prises dans le cadre de FLEGT, telles que les APV ou les projets, sont dotées de leur propre plan de mise en œuvre détaillé;

58 c)

la Commission ne partage pas l'avis de la Cour concernant l'adoption tardive du RBUE. Le RBUE n'était pas mentionné dans le plan d'action, dans lequel il est uniquement question d'examiner «l'applicabilité d'une réglementation destinée à contrôler les importations dans l'UE de bois produit illégalement». La proposition de règlement n'a été présentée qu'à la suite d'une évaluation très détaillée visant à étudier les moyens pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts à l'aide de la législation en vigueur. La législation a été adoptée et est entrée en vigueur le 20 octobre 2010, puis est devenue applicable en mars 2013. Lorsque le RBUE est devenu applicable, la Commission a pris des mesures pour garantir la pleine application de la législation;

58 d)

comme prévu dans le plan d'action FLEGT, la Commission a étudié des moyens de créer des synergies avec les régimes de certification publics ou privés existants et intensifie ses efforts en la matière;

58 e)

l'aide a été octroyée en suivant des critères précis, même si le recours à un ensemble unique de critères pour toutes les interventions était impossible en raison des bases juridiques différentes sur lesquelles reposent les instruments financiers. La Commission a clairement donné la priorité

Réponses de la Commission

aux pays ayant conclu un APV dans le cadre du soutien qu'elle a apporté aux pays producteurs de bois.

Recommandation n° 1

La Commission accepte en partie la recommandation.

La fixation d'un budget ne sera possible que pour les programmes thématiques.

Recommandation n° 2

La Commission ne saurait accepter cette recommandation telle qu'elle est formulée.

Si la Commission reconnaît pleinement la nécessité de la mise en œuvre rigoureuse du RBUE par l'ensemble des États membres, elle tient à souligner que, comme indiqué dans sa réponse au point 25, elle a déjà pris des mesures appropriées pour favoriser l'application effective du RBUE et continuera à le faire conformément à sa stratégie de vérification de la conformité. En conséquence des mesures prises, certains États membres ont accéléré le processus de mise en œuvre et ont déclaré respecter pleinement les dispositions du RBUE. La grande majorité des États membres (24 sur 28) ont pris les mesures nécessaires à la mise en œuvre du RBUE et soumettent les opérateurs à des contrôles, comme l'exige le RBUE. La Commission a entamé des procédures d'infraction contre trois des États membres en infraction et mène actuellement une enquête sur le quatrième.

La Commission rappelle en outre que la responsabilité de l'application du RBUE incombe au premier chef aux États membres et que ces derniers étaient tenus de présenter leur rapport sur les deux premières années d'application du RBUE pour le 30 avril 2015. Conformément à l'article 20 du RBUE, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil, pour le 3 décembre 2015 au plus tard, un rapport sur l'examen du fonctionnement et de l'efficacité du règlement.

Recommandation n° 3

La Commission accepte cette recommandation.

Comme la Commission l'a expliqué dans sa réponse au point 26, nombre de mesures ont été prises pour favoriser ces synergies.

Recommandation n° 4

La Commission accepte cette recommandation.

L'affectation de ressources à des pays particuliers dépendra également des financements disponibles.

En 2014, la Commission a approuvé une décision de financement pour une nouvelle initiative commune avec la FAO, qui proposera des trains de mesures de soutien par pays visant à renforcer la gouvernance des forêts dans les pays sélectionnés qui présentent un intérêt stratégique pour la lutte contre l'exploitation illégale des forêts mais qui n'ont pas opté pour un APV.

59 b)

Les six APV conclus sont respectivement entrés en vigueur à la fin de 2009, en 2011, en 2012, en 2013 et en 2014. Compte tenu du caractère ambitieux des réformes prévues au titre des APV, de la complexité de cette démarche et des problèmes de gouvernance dans les pays partenaires, il est compréhensible que la pleine mise en œuvre des APV nécessite du temps et un engagement soutenu. La Commission reconnaît que les difficultés de mise en œuvre ont été sous-estimées.

59 c)

Voir la réponse de la Commission au point 53.

La Commission a présenté aux États membres et aux autres parties prenantes des rapports réguliers sur l'état d'avancement du plan d'action FLEGT. Des rapports annuels ont été présentés concernant la mise en œuvre des APV. Un premier rapport de suivi a été présenté en 2010. L'évaluation a été lancée début 2014, sur la base des consultations entamées en 2013.

Recommandation n° 5

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 6

La Commission accepte cette recommandation. L'évaluation en cours du plan d'action FLEGT montre que la Commission était consciente de la nécessité d'examiner l'approche actuelle et qu'elle avait déjà prévu l'évaluation en 2013. Sur la base des résultats de l'évaluation, la Commission élaborera un document de travail des services de la Commission.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

L'exploitation illicite des forêts et le commerce du bois coupé illégalement affectent la plupart des pays forestiers. Ils causent des dommages à l'environnement, entraînent une perte de biodiversité et ont des répercussions négatives aux niveaux économique et social. Le plan d'action de l'UE concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT – *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) vise à réduire globalement l'exploitation illégale des forêts en soutenant la gouvernance forestière dans les pays producteurs de bois et en réduisant les importations dans l'UE de bois issus de l'exploitation illégale. Dans le présent rapport, la Cour estime, en conclusion, que l'aide apportée par la Commission aux pays producteurs de bois au titre du plan d'action FLEGT n'a pas été suffisamment bien gérée. Le plan d'action FLEGT a été élaboré de manière innovante, mais la Commission n'a pas établi de programme de travail approprié fixant des objectifs précis, des étapes clés et un budget spécifique. Elle a accordé son aide sans avoir clairement fixé des priorités. De plus, les procédures de suivi et d'information n'étaient pas satisfaisantes. Les principaux projets examinés ont été un échec et le régime d'autorisation relatif au bois, dont la création était prévue, n'est encore pleinement opérationnel dans aucun des pays partenaires.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications