

FLEGT IN ACTION

De quelle manière les APV peuvent-ils contribuer à la réduction de la pauvreté?

Mary Hobley et Marlène Buchy

Juillet 2013

Introduction

«L'exploitation forestière illégale est un problème largement répandu qui suscite de vives inquiétudes au niveau mondial. [...] Elle a des incidences sociales, politiques et économiques qui nuisent aux progrès de la gouvernance et menacent la subsistance des communautés locales tributaires de la forêt, de même qu'elle peut être liée à des conflits armés». (Parlement européen 2010 L/295/23)

L'exploitation forestière illégale a un impact désastreux sur les forêts mondiales restantes, mais aussi sur les populations qui vivent dans la forêt et dépendent de ses ressources. La problématique de la gestion de la forêt, y compris de savoir par qui elle doit être gérée et au profit de qui, renvoie à des enjeux de gouvernance auxquels il faut répondre au plan local, national, régional et international. La question est donc complexe. Les consommateurs mondiaux de bois devenant plus sensibles aux questions environnementales et sociales, notamment aux États-Unis et en Europe, l'UE examine comment elle pourrait fermer ses frontières au bois produit illégalement. Toutefois, pour les pays exportant du bois de provenance illégale depuis longtemps, le passage à la production de bois légale représente un défi de taille. Face à cette situation, l'UE a élaboré en 2003 les Accords de partenariat volontaire (APV) dans le cadre de son Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT). Si les APV sont des accords commerciaux bilatéraux entre l'UE et un pays partenaire, un de leurs objectifs fondamentaux est de remédier aux mécanismes de gouvernance défectueux régissant les filières forestières dans ces pays. Les APV sont aussi censés avoir un impact positif sur la vie des populations. Cette synthèse porte sur l'influence des APV sur la pauvreté. Elle examine les manières d'améliorer les résultats des APV sur le plan de la pauvreté, et de prévenir ou d'atténuer les effets négatifs éventuels associés à leur mise en œuvre.

Le FLEGT et la pauvreté

L'engagement fort pour la réduction de la pauvreté exprimé dans le Plan d'action FLEGT et les APV se retrouve expressément dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne émises en 2003 (2003/C268/01), lesquelles reconnaissent «l'importance de renforcer la gouvernance du secteur forestier et son impact positif sur la réduction de la pauvreté».

Ces conclusions du Conseil mettent en évidence les éléments critiques sous-tendant les relations entre l'exploitation forestière illégale et la pauvreté, éléments que l'action doit cibler. Il faut donc renforcer les droits fonciers et d'accès à la terre, notamment des communautés marginalisées, rurales et autochtones et favoriser la participation réelle de toutes les parties prenantes, surtout des acteurs

Messages clés:

- La question de l'utilisation des forêts comme vecteur de réduction de la pauvreté est délicate dans la mesure où ses effets sont indirects et varient suivant la catégorie sociale et le contexte géographique. Les effets potentiels des APV sont aussi difficiles à appréhender.
- La pauvreté pouvant recouvrir de multiples dimensions de dénuement, il est nécessaire d'agir à de multiples niveaux pour s'attaquer à ses causes. Il est essentiel de mieux comprendre les effets potentiels des APV sur la pauvreté afin d'atténuer ou de prévenir toute incidence négative de la mise en œuvre de ces accords sur les conditions de vie des populations.
- Les APV sont le fruit d'un processus politique défini par des enjeux politiques. Ils modifient les équilibres de pouvoir entre groupes d'acteurs et créent un nouvel espace politique légitime dans lequel peuvent se faire entendre des catégories de la population qui n'avaient aucune influence sur les processus décisionnels ou n'y avaient pas accès.
- Les APV, qui sont des accords juridiquement contraignants négociés entre de nombreux groupes d'acteurs, réunissent les éléments nécessaires à la réduction de la pauvreté et aux progrès de la sécurité des moyens de subsistance des populations forestières. Ils créent en effet un espace politique de réforme de la gouvernance et des opportunités de participation pour la société civile, qui peut alors avoir une influence sur les lois et les politiques, c'est-à-dire sur les «règles du jeu». Les APV augmentent donc les chances de faire valoir les actifs et les droits qui permettent aux défavorisés de mieux gagner leur vie.

non étatiques et autochtones, à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies.

Ces éléments ont servi de base aux accords commerciaux sur le bois, appelés APV, conclus entre l'UE et les pays de forêt dense exportateurs de bois souhaitant faire progresser la gouvernance de leurs ressources et renforcer la primauté du droit tout en sécurisant leur accès au marché unique de l'UE, qui leur est précieux. Les pays producteurs signataires d'un APV s'engagent au minimum à n'exporter que du bois vérifié comme légal vers l'UE. Mais la plupart d'entre eux vont plus loin que la garantie de la légalité de leurs exportations de bois vers l'Europe. Ils se sont aussi engagés volontairement à assurer la légalité de la totalité du bois produit et consommé sur leurs marchés intérieurs. Cet engagement pourrait avoir des répercussions non négligeables pour les sections les plus démunies de la population dépendant directement ou indirectement de la forêt et de ses ressources.

Les ressources forestières faisant fréquemment l'objet de différends, les décisions à propos de leur utilisation et

gestion revêtent un caractère éminemment politique. Le processus politique multipartite qui a pris forme au cours de l'élaboration des APV est composé de quatre phases: pré-négociation, négociation, développement des systèmes et système de vérification de la légalité complètement opérationnel. Les APV sont beaucoup plus compliqués que d'autres accords commerciaux. Il est de plus en plus évident que la clé de l'efficacité des actions contre la pauvreté réside dans ce processus complexe, dont les retombées pourraient être plus importantes et plus directes qu'escomptées.

À ce jour, le diagnostic de la situation et les débats engagés au plan national pour préparer les négociations APV ne semblent pas avoir conduit à une réflexion systématique à propos des impacts potentiels, négatifs et positifs, sur les populations dépendantes des forêts. Il ne fait aucun doute que les acteurs et les pouvoirs publics des pays ont étudié dans le détail les avantages et inconvénients des APV, y compris leurs effets sur les conditions de vie en milieu rural. Mais ils ne semblent pas avoir suffisamment réfléchi aux mesures qu'il faudrait prendre pour prévenir ou atténuer les impacts négatifs éventuels des accords. C'est pourquoi les parties ont choisi de placer ces questions au centre de l'APV et de sa mise en œuvre. Si l'APV comprend un article consacré aux garanties sociales (voir Encadré 1), le respect de celles-ci requiert que tous les acteurs concernés soient représentés dans le processus de négociation, ce qui risque de ne pas être le cas si la pauvreté n'est pas un enjeu dominant au départ.

Il est donc important de mieux comprendre le lien entre les ressources forestières et la pauvreté avant le lancement des négociations afin d'assurer que ces questions cruciales soient prises en compte et que l'APV final comporte des objectifs de lutte contre la pauvreté.

Une fois l'accord ratifié, la clause relative aux garanties sociales (Encadré 1) oblige les signataires à bien comprendre les effets de l'APV sur la subsistance des populations et à suivre ses impacts sociaux, économiques et environnementaux lors de la mise en œuvre. Cela constitue donc le point de départ de l'élaboration d'un système de suivi des impacts sur la pauvreté permettant de développer les connaissances, de vérifier les impacts et de modifier les actions au cours de la mise en œuvre.

Données contextuelles: pauvreté et forêts

La subsistance des populations dépend des forêts

Plus d'un milliard de personnes victimes de pauvreté dépendent des forêts pour vivre, à des degrés divers. Les individus qui dépendent des services écosystémiques qu'elles rendent sont encore plus nombreux (Chomitz et al. 2007: 39). Environ 60 millions d'autochtones sont presque complètement tributaires des forêts et comptent parmi les communautés les plus défavorisées (Chomitz et al. 2007: 38). Il y a plusieurs raisons à cela. Quel que soit le contexte, la combinaison de plusieurs facteurs fait que la pauvreté perdure:



Séance de validation de la définition de la légalité de l'APV, Libéria.

EF1

Encadré 1: Article à propos des garanties sociales intégrées à l'APV Indonésie-UE

Bonne compréhension

Afin de minimiser les impacts négatifs éventuels de cet Accord, [Les Parties] conviennent d'acquiescer à une bonne compréhension de ses effets sur le secteur du bois mais aussi sur les moyens de subsistance des communautés autochtones et locales qui pourraient être touchées, celles-ci étant désignées dans les lois et réglementations nationales.

Suivi

[Les Parties] effectueront un contrôle des impacts du présent Accord sur ces communautés et les autres acteurs indiqués [au paragraphe 1] tout en prenant des mesures satisfaisantes pour atténuer toute répercussion négative. [Les Parties] pourraient aussi décider de prendre d'autres dispositions pour remédier aux impacts négatifs.

insécurité foncière, mainmise sur les ressources par des États prédateurs et le secteur privé, principes de gestion des ressources fondés sur l'exploitation, politiques et lois désavantageant les populations locales, développement insuffisant des infrastructures restreignant l'accès aux marchés, absence d'actifs qui permettraient de développer les moyens de subsistance, diversification limitée des sources de revenus, pression causée par la mondialisation et l'accaparement des terres, dégradation des forêts et de l'environnement.

Si les forêts apportent des avantages directs via les produits forestiers, elles génèrent aussi beaucoup d'emplois. La plupart des entreprises forestières produisant du bois ou des

produits forestiers non ligneux se rangent parmi les petites et moyennes entreprises (employant moins de 100 personnes), qui représenteraient 50 % des emplois du secteur forestier, selon les estimations, générant 130 milliards d'USD de valeur ajoutée brute (Elson 2008: 4). Les emplois créés par la forêt sont souvent très importants du fait que les perspectives d'emploi sont limitées dans les régions boisées enclavées.

Effets de la transformation du secteur forestier en fonction des catégories sociales

La transformation du secteur forestier a des retombées différentes suivant le genre, la catégorie sociale et le type de forêt. La dépendance vis-à-vis des forêts est très marquée chez les peuples autochtones tributaires des forêts à tous points de vue, y compris pour leur bien-être socioculturel, les personnes souffrant d'extrême pauvreté qui n'ont pas les moyens de s'alimenter autrement ou d'avoir une autre source de revenu, et les femmes qui nécessitent d'avoir un accès régulier à la forêt, sans passer par un intermédiaire, pour s'acquitter des tâches leur incombant du fait de leur sexe. La perte d'accès due à la dégradation ou à la modification des régimes de gestion a souvent d'énormes conséquences pour ces trois groupes. Le degré de dépendance varie d'une situation de dépendance totale lorsque la subsistance est entièrement assurée par l'intermédiaire des ressources forestières, leur utilisation définissant complètement la vie humaine sur le plan social, culturel et économique, à une situation d'usage de la forêt à distance pour ses services écosystémiques.

Quelles conditions sont nécessaires pour que les forêts jouent un rôle dans la réduction de la pauvreté ?

L'utilisation de la forêt comme vecteur de réduction de la pauvreté est délicate dans la mesure où ses effets sont indirects et variables en fonction des catégories sociales et des contextes géographiques. Les APV ont aussi des effets complexes. Selon les données disponibles au plan mondial, les forêts peuvent néanmoins jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté, en particulier lorsque certaines conditions favorables sont réunies.

Conditions favorables

- **Droits de propriété formellement établis au plan local** en ce qui concerne la forêt et la possibilité d'en faire usage sans subir d'injustice.
- **Pouvoir local de décision** à propos de l'usage de la forêt s'exerçant par l'intermédiaire d'un organe décisionnel bénéficiant d'un statut juridique reconnu et qui respecte les besoins particuliers des diverses catégories sociales en matière d'usage et d'accès aux ressources.
- Processus de **participation à la réflexion et à la détermination des choix** à propos des modalités d'utilisation des ressources et de qui peut en faire usage.
- **Société civile ayant les capacités** de dialoguer avec les décideurs à tous les niveaux, de vérifier leurs actions, de les influencer et de leur demander des comptes.



Tim Lewis, Handcrafted Films

Cartographie forestière près de Pokola, République du Congo

- **Soutien juridique, politique et financier** apporté par l'État aux populations locales pour toutes les utilisations du sol, y compris l'agriculture et les secteurs d'exploitation des ressources naturelles.
- **Accès local aux avantages tirés de la forêt et droit de regard et pouvoir de décision** sur l'utilisation de ces avantages (bénéfices financiers et produits).
- **Informations de suivi accessibles au public** à propos des effets sur les conditions de vie de la mise en œuvre des politiques et de la modification des lois et des pratiques, avec la possibilité d'adapter les politiques et pratiques lorsque les effets observés sont négatifs.
- **Responsabilité** des décideurs et des exécutants des décisions devant ceux qui sont concernés.
- **Transparence** dans la manière d'avoir accès et de comprendre les systèmes et règles afin d'assurer la participation équitable et informée des personnes, celles-ci ayant connaissance des décisions adoptées et de leurs droits.
- Accès équitable aux **systèmes de justice et de règlement des différends**.

Comment la réduction de la pauvreté s'intègre-t-elle dans les APV et les processus qui y sont liés ?

La pauvreté est multidimensionnelle

Vu les conditions nécessaires à la réduction de la pauvreté dans les zones boisées, un des nombreux enjeux auxquels doivent répondre les acteurs est d'assurer que l'APV aboutisse à des résultats positifs sur le plan des conditions de vie des plus démunis. Le problème décrit dans le Plan d'action FLEGT (Commission européenne 2003: 6) mérite une attention particulière: «L'enjeu est d'assurer que les actions de lutte contre l'exploitation forestière illégale ne s'enprennent pas aux plus démunis en milieu rural tout en épargnant les acteurs puissants».

La pauvreté recouvrant de multiples dimensions de dénuement, il est nécessaire d'agir à de multiples niveaux pour s'attaquer à ses causes:

La pauvreté révèle l'exclusion de certaines personnes n'ayant pas accès à des conditions de vie convenables. Elle recouvre diverses dimensions touchant à plusieurs compétences: économiques (revenus, subsistance, travail correct), humaines (santé, éducation), politiques (autonomie, droits, moyens d'expression), socioculturels (statut, dignité) et de protection (insécurité, risque, vulnérabilité). La prise en compte du genre à tous les niveaux de la société est nécessaire à la lutte contre toutes les dimensions du dénuement. La pérennité des ressources naturelles fondamentales est essentielle pour assurer une action durable contre la pauvreté (OCDE/CAD 2001: 18).

Les processus liés aux APV offrent une formidable opportunité de s'attaquer aux multiples formes de dénuement.

Conditions permettant d'assurer l'efficacité des APV dans la réduction de la pauvreté

Les conditions de la réduction de la pauvreté se résument à quatre dimensions cruciales du changement (Figure 1). L'expérience engrangée à ce jour dans le cadre du FLEGT montre que les processus sous-tendant les quatre phases de l'APV peuvent offrir diverses opportunités politiques et pratiques à saisir par les acteurs s'efforçant de réaliser les objectifs correspondant à ces dimensions. Ces dernières font le lien entre le programme de bonne gouvernance et la définition multidimensionnelle de la pauvreté fondée sur les compétences, comme on peut le voir ci-après.

1. **Création d'un espace de réflexion politique et de formation d'un consensus** fournissant un cadre pour la négociation, la représentation et la responsabilisation véritables. Les plus démunis peuvent ainsi participer réellement à des forums où ils sont entendus et où ils peuvent obtenir des réponses pendant la durée de vie de l'APV. L'APV contient une clause officielle relative à la participation pendant les négociations et la mise en œuvre.
2. **Renforcement des capacités des plus démunis** et de leurs représentants afin qu'ils puissent dialoguer avec les décideurs, les influencer et leur demander des comptes. La plupart des pays passant des accords APV ont mis en place des programmes distincts de soutien à la société civile afin de développer ces capacités.
3. **Modification des «règles du jeu»**, c'est-à-dire faire en sorte que les politiques, la réglementation et la législation, ainsi que les normes sociales et culturelles informelles à tous les niveaux (local et national) favorisent l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des moyens d'expression des groupes les plus démunis et les protègent contre les événements susceptibles d'augmenter leur vulnérabilité et de réduire leur résilience. Cette modification des règles du jeu est un résultat important



Nicolas Guyot

Pygmées Aka à Likouala, République du Congo

du processus de négociation aboutissant à la définition de la légalité, lequel délimite les lois abordées et détermine les lacunes et les modifications recommandées. La plupart des changements juridiques se produisant au cours de la mise en œuvre, il est important que la participation à l'élaboration des nouvelles règles soit maintenue au cours du temps.

4. **Garantie de l'accès aux actifs et services liés aux moyens d'existence** et renforcement de la sécurité des sources de revenus des défavorisés en facilitant l'accès à divers actifs et services (qui contribuent au développement des compétences économiques, socioculturelles et humaines).

La figure 1 illustre les interconnexions entre ces dimensions du changement et les processus permettant de réaliser les objectifs.

Intégration d'une vision commune de la pauvreté et de l'action correspondante dans les quatre phases des APV

Les quatre phases des APV offrent toutes des opportunités d'intégration d'actions contre la pauvreté qui permettraient d'obtenir des résultats. La figure 2 indique les activités

possibles à chaque phase. Le tableau 1 répertorie les manières dont les APV peuvent soutenir les éléments fondamentaux nécessaires à la réduction de la pauvreté.

Pré-négociation

La phase précédant la négociation est en général amorcée par le pays exportateur de bois, qui souhaite explorer les perspectives offertes par un APV. L'UE répond à la déclaration d'intérêt du gouvernement de ce pays en lui donnant des informations sur le principe des APV et des exemples de pays s'étant déjà engagés dans le cadre du FLEGT. Le plus souvent, les acteurs publics et ceux des autres sphères étudient les possibilités d'améliorer les modalités du commerce du bois et de la gouvernance du secteur forestier au moyen de la conclusion d'un APV avec l'UE, à partir d'analyses des données et de concertations multipartites.

La pré-négociation est une période cruciale pour mettre en place les conditions et les capacités favorables à de véritables négociations et à une réelle représentation et responsabilisation pendant toutes les phases de l'APV. Les données collectées et diffusées à ce stade peuvent éclairer les positions et stratégies de négociation des acteurs. À ce jour, le potentiel de soulagement de la pauvreté des APV a été abordé de manière informelle dans le cadre de l'évaluation plus globale des possibilités d'amélioration de la gouvernance forestière. Selon les analyses récentes, il serait possible d'étoffer ces études générales par une réflexion abordant clairement les problèmes de pauvreté (voir Hobley 2013). Les acteurs nationaux pourraient ainsi mieux cerner les enjeux de gouvernance spécifiques auxquels l'APV pourrait tenter de répondre et les retombées socioéconomiques des changements souhaités, et aussi mettre en place des niveaux de référence pour le suivi de ces impacts dans le temps. Il conviendrait de mener une analyse d'impact

portant précisément sur la pauvreté, de façon formelle ou informelle, qui serait réalisée par les pouvoirs publics ou d'autres acteurs (organisations de la société civile par exemple) en fonction des considérations politiques nationales. Les données et conclusions en résultant pourraient être publiées pour responsabiliser davantage les acteurs, ou être utilisées pour éclairer les négociations.

Il pourrait aussi être utile à ce stade de réaliser une évaluation de l'impact des réglementations sur les petites et microentreprises afin d'étudier les répercussions des cadres réglementaires existants sur les entités de la chaîne logistique du bois les plus vulnérables, et d'examiner des propositions de réforme réglementaire. L'impact sur l'accès aux produits forestiers non ligneux pourrait aussi être abordé au cours de la phase de pré-négociation. Le but de ces analyses est d'informer les groupes d'acteurs afin qu'ils puissent représenter au mieux les intérêts de leurs mandataires au cours de négociations juridiques souvent complexes.

Il conviendrait aussi à ce stade de saisir les opportunités offertes de préparer les acteurs nationaux à changer les règles du jeu en agissant sur les cadres juridiques, politiques et réglementaires. La réflexion menée sur la pauvreté à partir de l'analyse des impacts pourrait être très utile pour éclairer les débats nationaux à propos des réformes juridiques et politiques qu'il serait nécessaire d'engager pour obtenir des résultats sur le plan de la pauvreté.

Négociation

Jusqu'à présent, la phase de négociation a duré entre neuf mois et six ans. Au cours de cette phase, les acteurs se réunissent fréquemment pour élaborer les propositions qui seront étudiées par les représentants du pays exportateur et de l'UE lors de discussions politiques et techniques. Les acteurs élaborent en particulier une définition de la légalité du

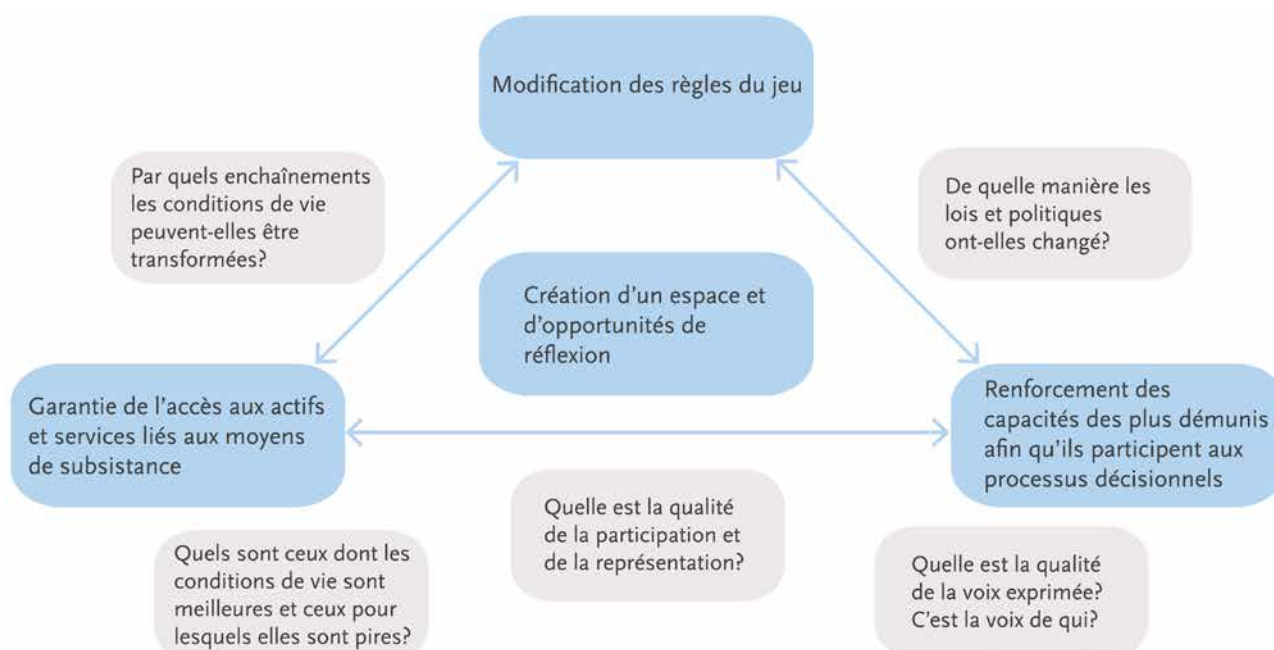


Figure 1: Les quatre dimensions du changement pour réduire la pauvreté dans le cadre des APV. Source: Hobley et Buchy (2011)

bois qui reflète toutes les lois nationales relatives aux trois dimensions de la durabilité: sociale, économique et environnementale. Ils conçoivent ensuite un système de vérification de la conformité à tous les éléments de la définition, permettant de suivre et de contrôler les flux nationaux de bois et de produits bois. Ce système s'appuie généralement sur des procédures existantes, mais il doit être considéré comme fiable par les deux parties dans un souci de maintien de la crédibilité du secteur du bois. La définition de la légalité et le système de conformité et de contrôle, qui constituent le système de vérification de la légalité du bois figurent en annexe de l'APV. Le texte de l'accord et les annexes constituent la base de l'accord juridiquement contraignant qui lie les parties à la fin de la phase de négociation.

Au cours de cette phase, les pays exportateurs de bois favorisent la concertation et la négociation à l'intérieur du pays entre des acteurs ayant des intérêts divergents, les résultats de ces processus permettant d'éclairer la position nationale dans les négociations avec l'UE. Dans la plupart des cas, des représentants du secteur privé et de la société civile rejoignent les délégations des administrations publiques et participent ainsi aux négociations. Lorsque cela s'avère nécessaire, l'UE affecte des ressources au renforcement des capacités et à la mobilisation des acteurs afin de favoriser une participation efficace. Selon les analyses, il faudrait investir plus de ressources dans le renforcement des capacités des petits groupes divers (populations dépendantes des forêts et petits et microproducteurs) afin d'élargir la représentation nationale et d'augmenter l'efficacité

des négociations. En effet, ces groupes auraient ainsi les moyens de comprendre les questions complexes abordées et de traduire leurs besoins en propositions claires et synthétiques qui viendront alimenter les discussions. Il pourrait être envisagé, en parallèle du renforcement des capacités, de favoriser l'institutionnalisation de ces acteurs dans tous les forums décisionnels concernés.

La phase de négociation est celle du processus APV qui offre le plus de possibilités de modification des règles du jeu. Par exemple, lorsqu'ils rédigent un référentiel national de légalité, les pays doivent clarifier tous les droits d'usage de la forêt et cerner les lacunes et ambiguïtés du cadre juridique existant relatif aux systèmes de gestion forestière. La phase de négociation offre donc aux acteurs l'opportunité précieuse de faire valoir certains droits supplémentaires dans le but d'engendrer des effets bénéfiques pour les communautés rurales pauvres. Les travaux préalables réalisés au cours de la phase de pré-négociation, dont l'évaluation de l'impact sur la pauvreté et d'autres analyses, seraient utiles pour orienter les acteurs nationaux participant aux négociations. Mais leur intérêt sera encore plus grand si l'on renforce en même temps les capacités des représentants des défavorisés dépendants des forêts à faire pression de manière efficace et à rédiger des textes juridiques.

Au cours de la phase de négociation il y a donc conception du système de vérification de la légalité, mais aussi détermination des calendriers de mise en œuvre. Ces calendriers peuvent comporter des engagements concernant les réformes politiques susceptibles de remédier à certains

Pré-négociation	Négociation	Développement des systèmes	Système de vérification de la légalité opérationnel
<p>Réalisation d'une évaluation de l'impact sur la pauvreté:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compréhension des impacts potentiels sur la pauvreté et détermination de mesures de prévention si des impacts négatifs sont susceptibles de se produire • Détermination des intérêts des groupes d'acteurs • Approfondissement et élargissement de la représentation de la société civile • Réalisation d'une évaluation de l'impact des réglementations afin de dégager les éléments influant sur les moyens de subsistance des pauvres 	<p>Renforcement de la représentation et des capacités des acteurs (mécanismes de remontée des informations sur plusieurs niveaux):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Étude de la législation à partir de l'évaluation de l'impact sur la pauvreté afin de mettre en évidence les groupes susceptibles d'être touchés • Détermination des opportunités de diversification des sources de revenus. Suppression des obstacles à l'activité artisanale et des barrières liées au marché • Amélioration du cadre juridique relatif à l'utilisation des recettes et des régimes fiscaux pour le développement local 	<p>Constitution de systèmes de suivi des effets sur la pauvreté:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantie de la représentation de la société civile dans les débats sur la réforme juridique (notamment la représentation des intérêts des défavorisés) • Clarification des processus d'allocation des droits de propriété forestière et fonciers • Institution de systèmes de règlement des différends destinés aux populations dépendantes des forêts 	<p>Élaboration de programmes parallèles d'atténuation des risques liés aux APV et amélioration des résultats sur le plan de la pauvreté:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités de la société civile à plusieurs niveaux • Amélioration du suivi des recettes ainsi que des processus décisionnels relatifs à l'affectation des ressources, en prévoyant notamment des systèmes de justification de l'action menée • Soutien au développement des petites entreprises • Lancement de programmes visant à diversifier les sources de revenus dans les cas où la restructuration du marché intérieur est importante

Figure 2: Options pour prendre en compte la question de la pauvreté dans les quatre phases d'un APV.

Tableau 1: Actions possibles à chaque phase du processus APV pour améliorer les résultats sur le plan de la pauvreté

Voix représentative, comptable et donnée en connaissance de cause	
Pré-négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des sections de population pauvres et vulnérables pouvant être spécialement touchées par les changements d'utilisation de la forêt, y compris celles dont les moyens de subsistance pourraient être renforcés ou menacés par l'application de la loi, et celles dont les conditions de vie pourraient s'améliorer ou se dégrader suite aux mesures prises pour faire respecter les garanties sociales, environnementales ou économiques prévues par la législation existante ou les modifications du cadre juridique. • Action de renforcement des moyens d'expression des groupes susceptibles d'être touchés, soit directement soit par l'intermédiaire d'organes de représentation. • Activités de mise en place de forums adaptés afin que les plus démunis puissent s'exprimer en connaissance de cause. • Étude des enjeux propres à la pauvreté et aux forêts afin d'améliorer les connaissances et d'informer les acteurs.
Négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des informations découlant de l'analyse de la pauvreté et de la dépendance des plus démunis par rapport aux ressources forestières pour éclairer les débats et les négociations. • Activités visant à prendre en compte de l'avis des plus démunis dans les processus de négociation et à considérer les effets possibles des options APV en cours de discussion sur les moyens de subsistance. Le soutien au renforcement des capacités doit bénéficier à des groupes d'acteurs ayant des intérêts divers et cibler les plus vulnérables de manière à favoriser la participation de ces catégories de la population dans les forums décisionnels adaptés. • Action de renforcement des moyens d'expression des groupes susceptibles d'être touchés, soit directement soit par l'intermédiaire d'organes de représentation. • Activités de mise en place de forums adaptés afin que les plus démunis puissent s'exprimer en connaissance de cause et faire connaître leur point de vue lors des négociations.
Développement des systèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation de la participation multipartite à tous les niveaux utiles afin qu'il existe un système permanent de justification de l'action menée et d'entretenir une dynamique politique partagée par tous les acteurs engagés dans le processus APV. • Action de renforcement des moyens d'expression des groupes susceptibles d'être touchés, soit directement soit par l'intermédiaire d'organes de représentation. • Activités de mise en place de forums adaptés afin que les plus démunis puissent donner leur point de vue éclairé sur l'élaboration des politiques et des réglementations. • Soutien aux activités de renforcement de la transparence.
Système de vérification de la légalité opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation du suivi des impacts par rapport aux conclusions de l'évaluation de l'impact sur la pauvreté ou tout autre niveau de référence afin de collecter des données sur la pauvreté, les progrès de la gouvernance et l'attribution des droits et des recettes pendant toute la durée de l'APV. • Utilisation de cette information pour inspirer les changements apportés dans le cas où des effets négatifs sont constatés. Les informations collectées lors du suivi des impacts sur la pauvreté pourraient être intégrées au système global de suivi des impacts de l'APV dans tous les domaines. • Action de renforcement des moyens d'expression des groupes susceptibles d'être touchés, soit directement soit par l'intermédiaire d'organes de représentation. • Activités de mise en place de forums adaptés afin que les plus démunis puissent donner leur avis éclairé sur le suivi de la mise en œuvre et des impacts. • Les mesures liées à la transparence sont opérationnelles.
Modification des règles du jeu	
Pré-négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Analyses et discussions des impacts sur la pauvreté afin de cerner les éléments de la législation, des politiques, de la réglementation et des pratiques à changer, compléter ou appliquer dans le but d'améliorer la sécurité des moyens de subsistance.
Négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Clarification des droits d'usage de la forêt et engagement sur des calendriers pragmatiques pour ce qui est de la réforme de la gouvernance, celle-ci pouvant concerner les fonctions judiciaires, les droits d'usage de la forêt, le partage des recettes, le soutien au développement et la distribution des recettes.
Développement des systèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Communication d'informations ciblées portant sur l'application et le suivi des garanties environnementales et sociales existantes, les modifications des droits d'usage de la forêt, les règles de partage des avantages, les mécanismes de règlement des griefs et les droits aux recettes. • Action pour mieux faire entendre et prendre en compte les opinions représentant les intérêts des défavorisés dans l'élaboration de la réforme de la gouvernance, des changements juridiques et des principes réglementaires définis dans l'APV.

Tableau 1: suite

Système de vérification de la légalité opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi des engagements concernant la réforme de la gouvernance par le biais de comités conjoints et de mécanismes de contrôle. Il faudrait veiller à ce que la priorité pauvreté/gouvernance ne soit pas éclipsée par des considérations de marché et de délivrance d'autorisations.
Garantie des actifs et services liés aux moyens de subsistance	
Pré-négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Étude des possibilités d'amélioration relatives aux pratiques de gestion forestière, à l'attribution des droits, aux modalités du commerce du bois et à la gouvernance du secteur forestier par les acteurs nationaux. Les groupes d'acteurs pourraient réaliser des études abordant les problèmes d'efficacité des réglementations et de la gouvernance, notamment du point de vue de leurs conséquences pour les plus démunis.
Négociation	<ul style="list-style-type: none"> • Attention portée précisément sur les obstacles au renforcement de la sécurité des moyens de subsistance, découlant du cadre juridique. • Étude des possibilités d'amélioration mises en évidence par les acteurs et privilégiant la réduction de la pauvreté et les stratégies de renforcement de l'application de la loi qui sauvegardent les intérêts des plus démunis.
Développement des systèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux programmes parallèles visant à restructurer le marché intérieur pour diversifier les sources de revenus.
Système de vérification de la légalité opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux petites et microentreprises souhaitant avoir accès aux marchés locaux et internationaux à un prix correct, consolider leur position et s'assurer que les dispositions et stratégies liées à l'APV répondent à leurs besoins. • Utilisation du suivi des impacts par rapport à un niveau de référence pour l'évaluation de l'impact sur la pauvreté, afin de collecter des données sur la pauvreté, les progrès de la gouvernance et l'attribution des droits et des recettes pendant toute la durée de l'APV.

des aspects de la pauvreté des populations forestières. Celles-ci pourraient porter entre autres sur les modalités d'utilisation des recettes forestières au plan local et la transformation des systèmes juridiques: sauvegarde des droits d'accès locaux et établissement de systèmes de gestion communautaires par exemple.

Développement des systèmes

Une fois les négociations terminées, chacune des parties entreprend la démarche interne de ratification de l'accord tandis que le pays partenaire entame en parallèle le délicat travail de mise sur pied du système de vérification de la légalité conçu au cours des négociations. Les institutions nationales compétentes doivent engager la réforme globale éventuelle de la gouvernance et des institutions si celle-ci est apparue comme nécessaire au cours des phases de pré-négociation et de négociation.

Des groupes de travail multipartites et des systèmes de suivi sont constitués pour favoriser la responsabilisation et assurer que les engagements sur les questions politiques épineuses ne soient pas relégués au second plan pendant la phase de développement technique. À ce stade, il faut que les parties restent mobilisées et qu'elles mettent en avant les éléments des engagements APV qui sont les plus à même de conduire à des impacts bénéfiques pour les plus démunis et vulnérables. Il pourrait s'agir de la mise en place de systèmes de suivi des effets de l'APV sur ces groupes, ceux-ci étant très importants.

La communication est aussi cruciale à ce stade. À ce jour, tous les pays partenaires se sont engagés à respecter des programmes de communication visant à informer les groupes qui seront touchés par la mise en œuvre des APV. Leur finalité est de donner des informations sur les nouvelles opportunités et les répercussions éventuelles des APV sur les conditions de vie et les droits des populations, en abordant par exemple les modifications (en principe ou en pratique) des droits d'usage de la forêt, les règles de partage des avantages, les mécanismes de règlement des griefs et les droits aux recettes. L'information est la première étape d'une véritable responsabilisation et elle est essentielle à la mise en place d'un système de vérification de la légalité crédible. Le choix de la forme de communication est crucial car les informations doivent être accessibles aux ménages défavorisés, en assurant notamment qu'elles soient données dans les langues locales le cas échéant.

Système de vérification de la légalité opérationnel

La mise en œuvre de tous les volets du système de vérification de la légalité, dont la délivrance d'autorisations, commence quand les deux parties sont sûres que les systèmes sont fiables et que tous les produits bois destinés au marché de l'UE peuvent être accompagnés d'autorisations FLEGT.

Aucun pays partenaire n'a encore commencé à délivrer des autorisations FLEGT. Les pays n'ont donc pas encore l'expérience de la participation ni de la responsabilisation. Toutefois si les systèmes conçus sur le papier sont mis en



Réunions APV au Vietnam

EFI



Séance APV en République démocratique du Congo

EFI

place, elles ont toutes les chances de se développer. Par exemple, tous les pays partenaires doivent prévoir un audit indépendant de leur système de vérification de la légalité, dont les résultats sont à notifier au comité conjoint. L'organisme chargé de cette mission sera obligé de recevoir et de vérifier les informations sur les cas de non-conformité juridique provenant de sources crédibles, y compris des populations dépendantes des forêts et des associations de la société civile. De la même façon, tous les accords contiennent des clauses stipulant la publication de documents fondamentaux sur la forêt, tels que des cartes des concessions qui contribueront à améliorer la responsabilisation des organismes publics et des titulaires de concessions.

Afin d'entretenir la transparence de l'APV et la justification de l'action menée, il sera important de continuer à permettre aux populations dépendantes des forêts et aux petites et microentreprises d'avoir un moyen d'expression politique. Cela permettra aussi de continuer à améliorer les conditions de vie par la mise en évidence de nouvelles opportunités de réforme juridique et politique.

Les APV peuvent aussi être directement favorables aux petits et microproducteurs en leur permettant d'accéder économiquement aux marchés locaux et internationaux. Cela nécessiterait une action de renforcement des capacités par des programmes de développement des petites

entreprises. En renforçant ainsi leurs capacités, les petites et microentreprises pourraient élaborer une position cohérente à partir de laquelle elles pourraient défendre leurs intérêts, ce qui conduirait à terme à la création d'organes de représentations comptables.

L'UE et ses partenaires s'engagent aussi à suivre les impacts des APV lorsqu'ils seront complètement opérationnels, notamment leurs effets positifs et négatifs sur les populations vulnérables dépendantes des forêts. Les données des évaluations d'impact, notamment sur la pauvreté, et celles issues des systèmes de suivi des impacts des APV pourraient servir à créer un niveau de référence vital pour un suivi efficace, avec la possibilité de collecter et de publier des informations sur la pauvreté, l'évolution de la gouvernance et l'attribution des droits et des recettes. Les systèmes nationaux de suivi des impacts APV fourniront le cadre général à partir duquel pourra avoir lieu le suivi des impacts sur la pauvreté.

Dans cette phase la priorité passe de la modification des règles du jeu à la mise en œuvre des engagements déjà pris, que ce soient ceux concernant le système de délivrance des autorisations, ou d'autres réformes indiquées dans les annexes de l'APV dont la négociation et la traduction en lois prendront du temps. Au cours de cette période, l'UE et ses partenaires doivent s'efforcer de continuer à axer les efforts sur la réforme de la gouvernance et l'obtention de résultats sur le plan de la pauvreté, parallèlement aux considérations de marché, par le biais des comités conjoints et des mécanismes de suivi continu.

Possibilité de relier des processus parallèles

L'adhésion des acteurs à un processus APV offre l'opportunité pour un pays de relier les activités relatives à l'APV à des processus politiques et réglementaires parallèles et de nouer un dialogue avec des programmes susceptibles d'accroître les effets de réduction de la pauvreté découlant d'un secteur forestier légal.

Accès aux systèmes de justice, d'arbitrage et de règlement des différends

Le manque d'accès à une justice efficace et économique est un obstacle fondamental pour ceux qui cherchent à sortir de la pauvreté. Le soutien à la réforme des institutions judiciaires auxquelles ont affaire ceux qui veulent obtenir justice dans le secteur forestier pourrait accroître considérablement les impacts qui atténuent la pauvreté.

Utilisation de la rente forestière

L'augmentation de la transparence et de la responsabilisation dans les systèmes de répartition des recettes se traduirait directement par la hausse des flux financiers destinés à ceux qui en ont le plus besoin. Le soutien de la participation éclairée des populations locales à la prise des décisions et le renforcement de leur capacité à demander des comptes aux institutions compétentes permettraient que les recettes perçues du fait des activités de vérification de la légalité

soient utilisées de la manière la plus efficace possible pour remédier à la pauvreté sous toutes ses formes.

Restructuration du marché

La plupart des APV mènent une action de restructuration et d'officialisation du marché intérieur. La restructuration proposée rendrait obligatoire de réduire la vulnérabilité des petits producteurs aux changements rapides induits par une application plus sévère de la loi ou une évolution des marchés. Pour que cette restructuration soit efficace, il faudrait dans l'idéal que plusieurs mécanismes de soutien fonctionnent en parallèle: financements et renforcement des capacités professionnelles à long terme, développement de nouveaux marchés pour des essences ligneuses non traditionnelles à moyen terme et programmes d'expérimentation d'autres sources de revenus pour les scieurs artisanaux illégaux à court terme.

Et à l'avenir ? Pourquoi faut-il s'enthousiasmer au sujet des APV ?

Les APV, qui sont des accords juridiquement contraignants négociés entre de nombreux acteurs, réunissent les éléments nécessaires à la réduction de la pauvreté et aux progrès de la sécurité des moyens de subsistance des populations forestières. Ils créent en effet un espace politique et des opportunités de participation pour la société civile, qui peut alors avoir une influence et modifier les «règles du jeu». Cette évolution augmente donc les chances de pouvoir établir formellement les actifs et les droits qui permettent aux défavorisés de mieux gagner leur vie. Le recours à des processus parallèles de soutien et de développement de la société civile, l'amélioration des systèmes internes de suivi des flux de recettes et des décisions relatives à l'utilisation de ceux-ci, ainsi que l'attention portée à la restructuration des marchés intérieurs sont autant d'éléments qui concourent à renforcer la résilience des moyens de subsistance des populations forestières. Mais ce potentiel ne se traduira par des changements concrets que si les connaissances relatives aux APV comme vecteur d'amélioration des conditions de vie sont mises en pratique dans les accords eux-mêmes, mais aussi dans les dispositifs élaborés pour les mettre en œuvre et en suivre les effets.

Les APV sont le fruit d'un processus politique défini par des enjeux politiques. Ils modifient les équilibres de pouvoir entre groupes d'acteurs et créent un nouvel espace politique légitime dans lequel peuvent se faire entendre des catégories de la population qui n'avaient aucune influence sur les processus décisionnels ou n'y avaient pas accès. Si le soutien au secteur forestier (connu pour son intransigeance) existe de longue date, c'est la première fois qu'ont été mis en place les processus de changement adaptés. Les APV représentent ainsi le début d'une démarche d'élargissement et d'approfondissement de la bonne gouvernance dans le secteur forestier, privilégiant le changement positif réel dans la vie des populations.



Glaneurs ramassant du maïs séché au Myanmar



Séances APV au Libéria en 2011

Références

- Cette synthèse s'appuie sur l'article suivant: Hobley, M. et Buchy, M., 2011. *FLEGT and poverty alleviation: the role of VPAs*. Institut européen de la forêt, Joensuu, Finlande. La présentation de Mary Hobley portant sur les Accords de partenariat volontaire comme instrument de réduction de la pauvreté peut être visionnée ici: http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=EsLqinOHhRo.
- Chomitz, K.M., Buys, P., De Luca, G., Thomas, T.S. et Wertz-Kanounnikoff, S., 2007. *At loggerheads? Agricultural expansion, poverty reduction, and environment in the tropical forests*. Banque mondiale, Washington, DC.
- Elson, D., 2008. *Linking FLEGT Voluntary Partnership Agreements to Jobs and Growth*. Forest Trends et DFID. http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=503.
- Commission européenne, 2003. *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan*. <http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/01flegtactionplanenfinalen.pdf>.
- Hobley, M., 2013. *Poverty impact assessment for Voluntary Partnership Agreements*. Institut européen de la forêt, Joensuu, Finlande.
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2001. *The DAC guidelines: Poverty reduction*. OCDE, Paris.

La Facilité FLEGT de l'UE, hébergée et gérée par l'Institut européen de la forêt, soutient l'Union européenne, les pays membres et les pays partenaires dans la mise en œuvre du Plan d'Action FLEGT de l'UE.

FACILITÉ FLEGT DE L'UE
INSTITUT EUROPÉEN DE LA FORÊT

info@euflegt.efi.int | www.euflegt.efi.int



On behalf of



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

Photo de couverture © Niina Verkerk

© European Forest Institute
Tous droits réservés