



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 19 novembre 2021
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0366(COD)**

14151/21
ADD 7

**FORETS 78
AGRI 566
ENV 914
CLIMA 399
PROCIV 149
JUR 653
DEVGEN 210
RELEX 997
UD 284
PROBA 53
FAO 42
SUSTDEV 162
IA 185
CODEC 1507**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2021) 329 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ du 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 (règlement de l'Union sur le bois) et du règlement (CE) n° 2173/2005 du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne (règlement FLEGT) accompagnant le document Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 329 final.

Bruxelles, le 17.11.2021
SWD(2021) 329 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ

du 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 (règlement de l'Union sur le bois)

et

du règlement (CE) n° 2173/2005 du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne (règlement FLEGT)

accompagnant le document

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010

{COM(2021) 706 final} - {SEC(2021) 395 final} - {SEC(2021) 396 final} -
{SWD(2021) 325 final} - {SWD(2021) 326 final} - {SWD(2021) 327 final} -
{SWD(2021) 328 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU BILAN DE QUALITÉ

du 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 (règlement de l'Union sur le bois)

et

du règlement (CE) n° 2173/2005 du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne (règlement FLEGT)

Le **bilan de qualité** du règlement de l'Union sur le bois et du règlement relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) fait le point sur leur mise en œuvre et leur fonctionnement. Il cherche à savoir dans quelle mesure ces deux instruments sont adaptés à leur finalité, à savoir mettre fin à l'exploitation illégale des forêts et au commerce qui lui est associé, comme le prévoient les deux règlements. Le règlement sur le bois est axé sur la prévention de la mise sur le marché de l'Union de bois et produits dérivés issus d'une récolte illégale, tandis que le règlement FLEGT porte essentiellement sur la prévention de l'exportation, depuis des pays producteurs et vers l'Union, de bois issu d'une récolte illégale. Il ressort de ce bilan de qualité que les objectifs généraux des deux règlements n'ont pas encore été totalement atteints. Le système fondé sur la diligence raisonnée, prévu par le règlement sur le bois, pourrait mieux correspondre à sa finalité s'il était amélioré et adapté au nouveau contexte politique. Quant au règlement FLEGT, le principal instrument de sa mise en œuvre, à savoir les accords de partenariat volontaires (APV), n'a pas porté ses fruits.

Pour ce qui est de l'**efficacité**, le **règlement sur le bois** est considéré comme un outil important pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui lui est associé. Toutefois, un certain nombre de problèmes concernant le fonctionnement du mécanisme de diligence raisonnée et la mise en œuvre du règlement sur le bois ont freiné les progrès vers la réalisation de cet objectif. La diligence raisonnée sert à garantir un risque négligeable de mise sur le marché de l'Union de bois et de produits du bois issus d'une récolte illégale. Bien que le règlement sur le bois ait obtenu des résultats encourageants, son application a été inégale au sein de l'Union et il n'a pas eu d'effet notable sur le volume des importations de bois provenant de sources connues pour présenter un risque élevé. Les petits opérateurs, en particulier, sont confrontés à un certain nombre de difficultés dans la mise en place de systèmes de diligence raisonnée, en partie en raison d'une connaissance et d'une compréhension limitées des obligations à respecter. Les principaux problèmes auxquels font face les opérateurs concernent les moyens de vérification des informations provenant de leurs chaînes d'approvisionnement et le niveau de gouvernance dans les pays exportateurs. Ces éléments peuvent nuire à la fiabilité des documents censés démontrer la légalité des produits et peuvent, à terme, compromettre la robustesse des systèmes. La notion de «risque négligeable» est subjective, ce qui complique la mise en œuvre et la mise en application du règlement sur le bois. De fait, cette notion joue sur la collecte et l'interprétation des informations nécessaires aux opérateurs, aux autorités compétentes et aux tribunaux pour prouver qu'un risque est «négligeable». En raison des difficultés rencontrées pour dénoncer, devant les tribunaux, un exercice insuffisant de la diligence raisonnée, les autorités

compétentes hésitent à intenter des actions en justice. Par ailleurs, tous les États membres ont mis en place des cadres législatifs pour la mise en œuvre du règlement sur le bois, mais il existe des différences en ce qui concerne la mesure dans laquelle la législation nationale garantit une mise en application effective. Les opérateurs repèrent ces différences dans la rigueur de la mise en application (par exemple, nombre de contrôles, niveau des sanctions) et tentent d'importer et de mettre sur le marché des produits à risque en passant par certains États membres de l'Union. Les données concernant les échanges commerciaux brossent également un tableau contrasté: sur la période de mise en œuvre, les échanges intra-UE et les échanges avec les pays considérés comme présentant un risque plus faible ont enregistré une croissance moindre par rapport à celle de l'ensemble des importations. Cependant, l'analyse des différences entre les données concernant les échanges (méthode des doubles différences avec deux groupes de contrôle distincts) a permis de conclure que le règlement sur le bois pourrait avoir entraîné une réduction des importations dans l'Union de bois issu d'une récolte illégale comprise entre 12 et 29 %. Le règlement sur le bois se révèle moins efficace pour mettre fin à l'exploitation illégale des forêts au niveau mondial que pour empêcher le bois et ses produits dérivés issus d'une récolte illégale d'entrer sur le marché de l'Union. Les exportations en provenance de pays concernés par l'exploitation illégale des forêts (par exemple l'Ukraine, le Myanmar/la Birmanie et la Biélorussie) se sont poursuivies et ont même augmenté au cours des dernières années, en dépit du fait que le règlement sur le bois a permis d'améliorer considérablement la sensibilisation et la transparence de l'information dans les chaînes d'approvisionnement.

Pour ce qui est du **règlement FLEGT**, un certain nombre de difficultés majeures ont été recensées, en particulier en ce qui concerne les APV. Ces derniers ont conduit à une participation accrue des parties prenantes et à des résultats positifs sur le plan de l'amélioration de la gouvernance forestière dans certains pays. Toutefois, les négociations se sont révélées longues, les progrès en matière de mise en œuvre ont été très lents et rien ne permet d'affirmer clairement que ces accords ont contribué à empêcher la mise sur le marché de l'Union de bois d'origine illégale et/ou à réduire l'exploitation illégale des forêts à l'échelle mondiale. Le système d'autorisation FLEGT mis en œuvre par l'Indonésie et l'Union semble globalement fonctionner comme prévu. En revanche, le nombre limité de pays engagés dans des processus de négociation d'APV et le volume limité des échanges faisant l'objet d'une autorisation ont entravé la capacité du règlement FLEGT à atteindre ses objectifs. Après plus de 15 ans, seul un pays sur 15 dispose d'un système d'autorisation en état de fonctionnement (Indonésie). En 2018, les bois et produits dérivés accompagnés d'une autorisation FLEGT ne représentaient que 3 % des importations de bois de l'Union et ceux en provenance des 15 pays ayant conclu un APV seulement 9 %. Nombre d'importants pays exportateurs vers l'Union, bien qu'ils ne soient pas considérés comme des pays présentant un risque faible, n'ont jamais manifesté d'intérêt à conclure un APV.

L'évaluation de l'**efficacité** a permis de comparer les moyens déployés pour la mise en œuvre et le respect des règlements avec les résultats obtenus. Les informations quantitatives disponibles pour étayer toute évaluation de l'efficacité sont cependant limitées.

Le règlement sur le bois fait peser des coûts de mise en conformité sur différents acteurs. Les coûts les plus importants sont liés à la mise en œuvre du système de diligence raisonnée par les opérateurs de l'Union. Quant au règlement FLEGT, les coûts générés par les processus de négociation d'APV ont été relativement élevés tant pour l'Union que pour les pays ayant conclu un tel accord, étant donné qu'une petite partie seulement des échanges fait effectivement l'objet d'une autorisation FLEGT. Par ailleurs, des coûts supplémentaires pourraient être indirectement répercutés sur les opérateurs de l'Union à travers l'augmentation des prix des bois et produits dérivés qui bénéficient d'une autorisation FLEGT. En outre, les autorités compétentes ont fait valoir qu'il est parfois plus facile d'obtenir les informations

nécessaires à l'exercice de la diligence raisonnée auprès de pays hors APV qu'auprès des pays ayant conclu un APV mais ne disposant pas d'un système d'autorisation FLEGT en état de fonctionnement. La charge de la mise en conformité au titre du règlement sur le bois devrait être proportionnellement plus lourde pour les PME de l'Union en raison de leurs faibles économies d'échelle. Les coûts de mise en conformité varient considérablement d'un opérateur à l'autre en fonction d'une série de facteurs (par exemple, nombre de fournisseurs, complexité de la chaîne d'approvisionnement, produits hautement transformés ou peu transformés et localisation des fournisseurs), y compris le volume des échanges. Compte tenu du faible nombre d'opérateurs qui importent du bois bénéficiant d'une autorisation FLEGT, les autorités compétentes consacrent davantage de ressources à la mise en œuvre du règlement sur le bois qu'à celle du règlement FLEGT. Par conséquent, les ressources investies dans le règlement FLEGT sont proportionnellement bien plus élevées. Les ressources investies par les autorités compétentes dans la mise en œuvre du règlement sur le bois semblent quant à elles très variables d'un État membre à l'autre. Cette situation peut s'expliquer en partie par l'importance variable du secteur du bois dans chaque pays, par la structure des échanges et par le nombre d'opérateurs dans les États membres.

Le règlement sur le bois est **cohérent sur le plan interne**. La transposition des exigences en matière de diligence raisonnée dans la législation nationale a posé des difficultés à certains États membres, de sorte qu'il a été compliqué, pour les autorités compétentes, de porter des affaires devant les tribunaux. Facteur de complexité supplémentaire, le règlement sur le bois ne dispose pas d'un mécanisme permettant d'interdire les échanges liés à des sources, espèces ou chaînes d'approvisionnement présentant un risque élevé. Les outils existants, qui fournissent des informations utiles (par exemple les aperçus par pays du règlement sur le bois), pourraient ne pas être opposables devant un tribunal, puisqu'il s'agit uniquement de documents d'orientation et qu'ils ne sont pas mentionnés dans le règlement. Le champ d'application du règlement FLEGT est plus restreint que celui du règlement sur le bois et diffère selon les APV en fonction des négociations. Si d'autres pays parviennent à un système d'autorisation en état de fonctionnement, les autorités compétentes, les douanes de l'Union et les importateurs pourraient faire face à une complexité et des difficultés supplémentaires en ce qui concerne les exigences applicables à différents produits et à différents pays d'origine. Les deux règlements semblent globalement cohérents avec la politique de l'Union au sens large, mais en raison des ambitions accrues du pacte vert pour l'Europe et de la nouvelle priorité accordée à la durabilité, il est nécessaire de dépasser la seule légalité. Ils semblent également globalement cohérents avec l'action internationale. Le règlement sur le bois soutient les objectifs de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), mais sa portée et sa méthodologie diffèrent en ce qui concerne la détermination de la légalité du bois.

En ce qui concerne la **pertinence**, l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui lui est associé continuent de poser d'importants problèmes, même s'ils ne constituent plus le principal facteur de la déforestation et de la dégradation des forêts. Le mécanisme stratégique qui sous-tend le règlement sur le bois permet de faire preuve de souplesse pour répondre aux problèmes nouveaux et émergents liés à l'évolution de la structure des échanges et du profil de risque de chaque pays. Le champ d'application du règlement sur le bois peut être modifié par un acte délégué si nécessaire, tandis que l'ajustement du champ d'application d'un APV (ou toute autre modification) doit faire l'objet d'une négociation avec le pays partenaire concerné. Les règlements se concentrent uniquement sur la légalité: dans les pays où la corruption est élevée, en particulier, cette situation peut entraîner une subordination des règles applicables et de leur mise en œuvre aux changements politiques et stratégiques. Les opérateurs ont donc des difficultés à comprendre et à prouver ce qui est issu d'une récolte ou d'une production légale. En outre, les objectifs de l'Union sont désormais axés sur la prévention de la

déforestation et de la dégradation des forêts, ce que ne garantissent pas nécessairement les cadres législatifs nationaux.

Les deux règlements ont apporté une **valeur ajoutée européenne** par rapport à l'action isolée des États membres. Le règlement sur le bois a créé des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs, bien que les divergences au niveau national en matière de ressources consacrées aux inspections et à la mise en application l'aient empêché de remplir pleinement son objectif, à savoir éviter que le bois et les produits dérivés d'origine illégale n'entrent sur le marché de l'Union. Le nombre limité de pays qui se sont engagés dans les processus de négociation d'APV et qui peuvent délivrer des autorisations FLEGT a eu une incidence sur la valeur ajoutée apportée par le règlement FLEGT. En outre, les processus de préparation, de négociation et de mise en œuvre sont complexes et nécessitent beaucoup de ressources. La mise en œuvre est souvent marquée par un manque de volonté politique dans les pays partenaires pour ce qui est d'investir dans la mise en œuvre et par l'absence d'une administration solide. L'importance de la corruption dans de nombreux pays demeure un problème.