



WWF: EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DU RBUE FICHE D'EVALUATION PAYS : FRANCE

L'analyse présentée ici est basée sur les réponses données par l'autorité compétente française lors d'entretien(s) avec le WWF entre novembre 2018 et mars 2019 et reflètent la situation jusqu'à cette date.

L'évaluation a été conduite dans 16 pays membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède).

Résumé

Selon le WWF, l'autorité compétente française doit continuer de renforcer ses actions afin de s'attaquer de manière efficace au commerce de bois illégal en France.

L'autorité compétente et les autres autorités concernées doivent maintenant accroître leurs actions afin de mettre en œuvre le RBUE efficacement et remplir leurs obligations.

Six ans après l'entrée en vigueur du RBUE, seule une faible proportion des opérateurs français ont été contrôlés, ce qui est inquiétant. En augmentant le nombre de contrôles, l'autorité compétente française pourra probablement faire preuve de plus de résultats concrets et d'affaires en justice, et en conséquence renforcer l'effet dissuasif sur les opérateurs.

Le fait que l'autorité compétente a fait peu de contrôles afin de vérifier spécifiquement l'interdiction de mise en marché de bois illégal demeure une lacune importante, compromettant la bonne application du RBUE.

En plus de cela, malgré le fait que ce n'est pas uniquement la responsabilité de l'autorité compétente, le nombre de dossiers judiciaires et de pénalités demeurent trop insignifiant pour déclencher un effet dissuasif sur les opérateurs, avec 2 pénalités signalées sur la période entre mars 2015 et février 2017 sur du bois importé, et pas de cas en justice.

Le plus important, compte tenu de toute l'information sur le rôle important de l'UE dans le commerce de bois illégal, est que l'autorité compétente n'a toujours pas signalé d'enquête résolue pour des cas de violation de l'obligation de ne pas mettre en marché de bois illégal, ce qui est très inquiétant pour le WWF. Prouver l'illégalité de bois ou produits dérivés de bois peut être complexe, mais le WWF demande à la France de trouver des solutions, par exemple en travaillant plus étroitement avec les autres autorités responsables de l'application des lois, mais aussi avec les autorités européennes et internationales, afin d'apporter des résultats concrets à court terme.

1. Pénalités et sanctions

De part une combinaison de sanctions administratives et pénales (jusqu'à 2 ans d'emprisonnement, 7 ans dans le cas d'infractions commises en bande organisée et des amendes jusqu'à 100 000 €, ou 500 000 € si du bois illégal est mis sur le marché à la suite d'actions qualifiées de crime organisé), le cadre

légal français permet des sanctions dissuasives malgré le fait que la sanction financière maximale n'est pas élevée.

Un point positif est que la sanction financière maximale est la même pour les violations de l'obligation d'avoir un système de diligence raisonnée et les violations de l'interdiction de mettre en marché du bois illégal, étant donné que les amendes pour les infractions liées aux systèmes de diligence sont souvent plus faibles que celles pour les violations de l'interdiction de mise en marché de bois illégal. Le fait qu'il y a des dispositions dans la réglementation nationale pour ajuster l'amende à la quantité ou à la valeur du bois est aussi vu par le WWF comme une disposition importante, car la sévérité des sanctions ou des amendes devrait refléter le degré d'intentionnalité, les dommages et impacts environnementaux, l'échelle économique de l'illégalité (valeur du bois concerné) et les profits possibles associés.

2. Contrôles

2.1 Contrôles : préparation des plans d'inspection

En utilisant les données douanières, l'autorité compétente semble avoir une méthodologie claire et fiable pour identifier tous les opérateurs qui importent du bois et assurer qu'ils peuvent être contrôlés en principe à tout moment.

Le fait que la plupart des notifications de mesures correctives étaient basées sur l'évaluation de risque de l'autorité compétente montre que l'autorité compétente est capable de détecter de potentielles infractions.

Tel que détaillé dans la réglementation européenne, les autorités compétentes doivent effectuer les contrôles conformément à des plans d'inspection revu périodiquement, suivant une approche basée sur le risque. Tout d'abord, l'autorité compétente française doit s'assurer que le nombre de contrôles annuels annoncés est atteint afin d'assurer la crédibilité et l'effet dissuasif envers les opérateurs, car entre mars 2015 et février 2017, les objectifs n'étaient pas atteints (171 contrôles effectués sur les 320 prévus pour le bois importé).

D'autre part, le WWF pense qu'en utilisant des données douanières de l'année précédente pour développer les plans annuels de contrôles, l'autorité compétente prend le risque de travailler avec des informations obsolètes. Avoir des mises à jour plus régulières de la part des douanes pourrait aider l'autorité compétente à cibler des lots ou cargaisons à haut risque de manière plus efficace, avant qu'ils n'aient été vendus depuis longtemps.

Au-delà d'identifier des pays à haut risque et des opérateurs importants, l'autorité compétente devrait investir pour améliorer la compréhension des risques associés à des chaînes d'approvisionnements complexes et évaluer les tendances du commerce de bois en provenance de pays à haut risque. A l'heure actuelle, l'autorité compétente pourrait ne pas être au courant des enjeux les plus significatifs en terme de contrôles de bois importé sur le territoire, conduisant potentiellement à la mise sur le marché de bois illégal.

L'autorité compétente souligne que les opérateurs ayant été contrôlé précédemment ne seront en principe pas reconstrôlé tout de suite, du moins pas dans les deux années suivantes. Il est important selon le WWF de ne pas exclure une inspection renouvelée, raisonné selon le fait que ces opérateurs aient été contrôlés récemment, étant donné que pour un même opérateur le risque peut changer rapidement selon le type de bois acheté.

2.2 Synthèse générale

Le nombre de contrôles, malgré le fait qu'il est en théorie à la hausse depuis 2017, demeure insuffisant.

Entre mars 2015 et février 2017, l'autorité compétente a contrôlé 0,6% des opérateurs nationaux et 1,22% des opérateurs mettant du bois importé sur le marché.

Entre mars 2015 et février 2017, 171 importateurs ont été contrôlés (sur les 320 prévus) et les objectifs n'ont pas été atteints en 2017, année pour laquelle l'autorité compétente avait prévu de contrôler 160 opérateurs importateurs. 12,9% des contrôles sur du bois importé ont conduit à des mesures correctives, démontrant que les contrôles ont permis de déceler des incohérences ou des failles des systèmes de diligence raisonnée des importateurs, ce qui est un signal encourageant, bien qu'aucunes violations de l'interdiction de mettre du bois illégal sur le marché n'ont été détectées.

Bien que les contrôles ciblent régulièrement les systèmes de diligence raisonnée des opérateurs importants du bois, jusqu'ici, l'interdiction de mettre du bois illégal sur le marché a rarement été évaluée. Le WWF perçoit cela comme une faiblesse étant donné que le fait de déterminer si le bois placé sur le marché est légal ou non est l'un des aspects clés du RBUE.

Le WWF estime qu'à partir du moment où une faiblesse ou une faille ou l'absence d'un système de diligence raisonnée approprié est repérée, du bois illégal ou des produits dérivés de bois illégal pourrait avoir été introduit dans la chaîne d'approvisionnement en connaissance de cause ou non, et des contrôles doivent être assez poussés afin d'identifier de tels cas. Selon le WWF, tant qu'un système de diligence raisonnée n'est pas en ordre, la vérification de la légalité du bois mis sur le marché devrait être systématique – et cela ne devrait pas seulement résulter des rapports étayés ou de possibles suspicions lors de contrôles.

Il y a aussi un besoin d'identifier les mauvaises déclarations d'espèces, quelque chose qui demande d'aller au-delà d'une évaluation de documents seulement. Les analyses en laboratoire ont déjà été utilisées avec succès par certaines autorités compétentes, et sont décrites dans le document d'orientation du RBUE comme étant fiable et utile comme outil d'évaluation du risque. En l'absence de l'utilisation de telles techniques, l'autorité compétente française réduit la probabilité de détecter des infractions du RBUE.

2.3 Expérience des contrôles sur site

Le WWF estime que le fait de systématiquement informer les entreprises des contrôles à l'avance, tel que cela est fait par l'autorité compétente française, peut poser problème vis-à-vis de l'efficacité et de la transparence des contrôles effectués et augmenter le risque de dissimulation de non-conformités, bien que l'autorité compétente explique que la raison principale de cette approche est que l'autorité compétente demande aux opérateurs de préparer des documents à l'avance, et il est préférable d'informer de la visite pour s'assurer que les bonnes personnes seront présentes.

Le WWF estime que si le niveau de risque identifié avant le contrôle est élevé, ou dans le cas de rapports étayés par exemple, des contrôles sans information préalable devraient être introduits afin d'augmenter les chances de détecter du bois ou produits dérivés du bois illégaux.

L'autorité compétente explique qu'ils décident de s'appuyer sur les documents de légalité seulement selon les cas, en s'appuyant parfois sur une liste de points de vigilance afin d'évaluer le risque que les documents de légalité soient falsifiés et exige une vérification de légalité par une tierce partie lorsque le risque est non-négligeable. Le document d'orientation du RBUE énonce clairement que lorsque les

documents de légalité proviennent de pays avec un risque élevé ou niveau de corruption élevé, ils ne peuvent pas être considérés comme une source suffisante de légalité. Le WWF estime qu'il est important d'avoir un protocole écrit et une checklist par rapport à quoi et quand demander des documents qui vont au-delà des documents officiels habituels, plus spécifiquement pour enquêter sur l'interdiction de mise en marché de bois illégal. Faire la liaison avec des parties prenantes et autorités du pays d'origine peut aussi être une étape nécessaire à partir du moment où l'autorité compétente aurait une suspicion ou que le risque est élevé.

L'autorité compétente devrait contester la fiabilité des documents de légalité provenant de pays à risque et s'appuyer sur une liste de points de vigilance afin d'évaluer le risque que les documents de légalité ne soient pas authentiques et devrait avoir des mesures d'atténuation du risque en place afin de régler ce problème, bien que les systèmes de vérification tierce partie et des audits additionnels peuvent aider à atténuer le risque de recevoir de faux documents.

2.4 Suivi

L'autorité compétente fait automatiquement un retour aux opérateurs suite au contrôle, ce qui est important vis-à-vis de la transparence et pour s'assurer que les opérateurs puissent améliorer leur performance et mettre en place des mesures correctives adaptées si cela est jugé nécessaire.

Après un contrôle, selon la gravité de l'infraction et/ou l'absence d'amélioration, l'autorité compétente peut faire des recommandations supplémentaires au préfet régional afin d'imposer des sanctions si l'opérateur apparaît toujours être en violation du RBUE, suite à une mise en demeure. Il est aussi possible à l'autorité compétente d'émettre un procès-verbal et initier une procédure pénale. Cependant, l'autorité compétente française ne semble pas avoir un processus de décision ou un mécanisme très clair pour déterminer si un opérateur devrait être premièrement seulement mis en demeure ou si cela devrait être directement soumis au procureur comme étant une violation de l'obligation d'avoir un système de diligence raisonnée.

Ceci est une étape importante car les décisions prises après un contrôle sont cruciales pour évaluer le bon fonctionnement du RBUE, car c'est à ce moment-là que l'autorité compétente décide si un opérateur devrait être averti, sanctionné d'une amende, poursuivi en justice ou autre. L'utilisation de lignes directrices clairement établies et potentiellement de seuils aide à assurer une cohérence entre les résultats des rapports des inspecteurs et la décision finale de délivrer une sanction ou non et de minimiser l'interprétation. Utiliser une procédure basée sur des critères transparents et clairement définis devrait aider à atteindre un tel objectif et à distinguer entre différents niveaux de gravité des infractions.

D'autre part, la délivrance d'une mise en demeure ne déclenche pas automatiquement une nouvelle visite ou contrôle par l'autorité compétente à une autre date, ce qui est une faiblesse importante, étant donné que des mesures correctives non traitées par les opérateurs entraînent supposément des sanctions. Le WWF estime que des délais courts et clairs devraient être automatiquement fixés et suivis par l'autorité compétente française pour les contrôles de suivi.

3. Ressources & formation du personnel

Le WWF estime qu'il devrait y avoir des points focaux identifiés sur le sujet du bois illégal/RBUE parmi l'ensemble des autorités et organismes responsables de l'application des lois. Pour l'instant, la situation de la France ne semble pas refléter cela, étant donné qu'il n'y a pas de points focaux pour la

mise en œuvre du RBUE, ni chez la police, ni à la justice. Il est crucial que chaque maillon de mise en œuvre des lois connaisse et ait une bonne compréhension de la Régulation Bois afin d'assurer qu'elle est mise en œuvre efficacement.

La fréquence des formations semble satisfaisante pour le WWF. Il est en effet important pour l'autorité compétente et les inspecteurs de participer à un processus continu d'amélioration, au travers d'échanges réguliers de connaissances et d'expérience, ainsi qu'au travers d'interactions régulières avec des parties prenantes clés et des experts sur la légalité du bois.

Par rapport aux ressources alloués, le WWF estime que l'autorité compétente française n'a pas assez de personnel (en septembre 2018, il y avait 6,3 ETP travaillant sur la mise en œuvre du RBUE, dont 4,8 dédiés aux contrôles). D'autre part, le fait d'avoir un budget spécifique dédié aux activités du RBUE pourrait aider l'autorité compétente à être plus performante, en embauchant plus de personnes, tout en donnant plus de visibilité et de stabilité à court terme.

4. Coopération entre les autorités

Un combat efficace contre la criminalité forestière exige que toutes les autorités responsables de l'application des lois collaborent, partagent de l'information et travaillent de manière coordonnée. Afin de contrer la criminalité forestière en France, les douanes, les procureurs et les enquêteurs policiers doivent être connectés les uns avec les autres et l'autorité compétente. Pour l'instant il n'y a pas de collaboration formelle entre les entités de mise en œuvre du RBUE au niveau national.

Lorsque c'est possible, des réseaux internationaux devraient être renforcés pour une détection meilleure et plus rapide de risques d'illégalité dans les chaînes d'approvisionnement de bois, pour l'échange d'information sur les modes opératoires, les routes commerciales, etc.

5. Information disponible publiquement

L'autorité compétente ne fait pas de bilan systématique public sur l'état de la mise en œuvre du RBUE en France.

Le WWF estime que les autorités compétentes devraient communiquer plus régulièrement et de manière plus transparente sur leurs actions de mise en œuvre, le registre des contrôles et les principaux types d'infractions détectés, par exemple via un site public, des newsletters ou des conférences de presse. L'autorité compétente française devrait introduire une régularité dans sa communication et installer plus de transparence envers le public et les parties prenantes, comme outil important de dissuasion et d'amélioration des opérateurs.

Pour plus d'information:

Veillez contacter Lisa King, WWF France, lking@wwf.fr.