

# Mise en œuvre d'un plan d'action pour combattre l'exploitation illégale du bois

*R. Simpson, S. Lemaître et A. Whiteman*



FAO/M. VANDENHAUTE

*L'Union européenne et la FAO œuvrent de concert pour aider les pays à améliorer l'application des réglementations forestières et la gouvernance.*

**Robert Simpson** est Responsable de programme, **Sophie Lemaître** est Juriste et **Adrian Whiteman** est Forestier principal, Département des forêts de la FAO, Rome.

L'ensemble de la superficie forestière mondiale est de quelque quatre milliards d'hectares, ce qui représente 31 pour cent de la superficie terrestre totale (FAO, 2010). Ce domaine forestier alimente un marché mondial de bois et produits dérivés du bois de l'ordre de 224 milliards de dollars EU (FAO, 2012), et fournit une grande variété d'autres biens et services, économiques, culturels, sociaux et environnementaux, essentiels à la survie et au bien-être humains. Les forêts ont de toute évidence un rôle vital à jouer dans la perspective d'un avenir prospère et durable.

Cependant, des menaces d'origine anthropique continuent à entraver la gouvernance, l'application des réglementations

*Pour combattre l'illégalité dans le secteur forestier, il est nécessaire de traiter ses causes sous-jacentes, comme la pauvreté, la faiblesse des institutions et de la gouvernance, et le manque de réalisme des cadres juridiques*

forestières et la gestion durable des forêts. Par ailleurs, l'agriculture industrielle, la demande de bois peu coûteux, les autres utilisations des terres et les changements climatiques viennent tous s'ajouter au fardeau déjà lourd pesant sur le domaine forestier. Les comportements illégaux, qui vont de la petite corruption jusqu'aux actes extrêmes de ramassage illicite de bois et d'actions de blanchiment de l'argent ne bénéficiant qu'à un faible nombre, ont entaché les secteurs forestiers de nombreux pays. Globalement, la perte financière

associée aux activités illégales du bois a été estimée à 10-15 milliards de dollars EU par an (Banque mondiale, 2002).

Des inquiétudes à propos du bois illégal ont été soulevées lors du Sommet du G8 de 1998, quand le Programme d'action sur les forêts du G8 a reconnu que l'exploitation illégale constituait un sérieux problème international. Depuis, un vaste éventail de plans d'action ont vu le jour et des activités régionales ont été mises en place, notamment, au travers de la Banque mondiale, avec la mise en œuvre de l'initiative pour l'Application des réglementations forestières et la gouvernance (FLEG).<sup>1</sup> Les mesures visant à combattre l'illégalité dans le secteur forestier doivent traiter ses causes sous-jacentes, comme la pauvreté, la faiblesse des institutions et de la gouvernance, et le manque de réalisme des cadres juridiques. L'amélioration de

**L'objectif des APV est d'améliorer la gouvernance forestière en établissant un système robuste qui permet de tracer le bois et d'en vérifier la légalité**

l'application des réglementations forestières et de la gouvernance contribuera au développement et, en définitive, à la durabilité du secteur forestier.

#### LE PLAN D'ACTION FLEGT

Suivant l'exemple des initiatives régionales FLEG, et reconnaissant qu'elle a la responsabilité, conjointement aux pays producteurs de bois, d'agir en vue d'arrêter la production et les mouvements illégaux de bois au sein des marchés internationaux, la Commission européenne a lancé en 2003 le Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) (Commission européenne, 2003). En tant que grand consommateur de produits ligneux, l'Union européenne (UE) joue un rôle important dans l'amélioration de la légalité du bois et des produits ligneux, ainsi que du commerce qui leur est associé.

Dans le cadre du Plan d'action FLEGT, les efforts de l'UE sont axés sur le renforcement des capacités globales et visent

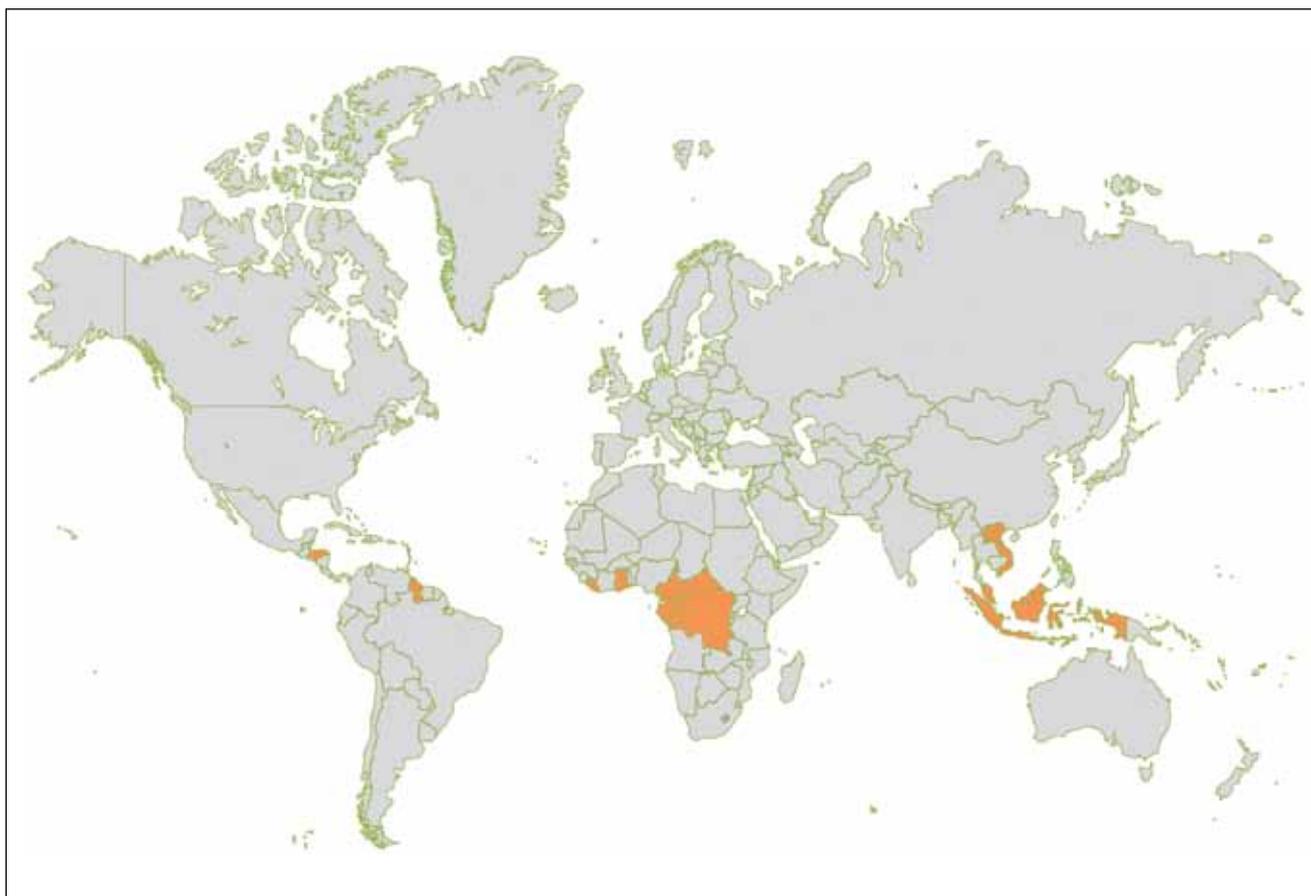
ceux qui sont chargés d'améliorer les mécanismes de la gestion forestière, de l'exploitation du bois et du commerce de produits ligneux. Le Plan d'action FLEGT porte sur les thématiques suivantes: l'appui aux pays producteurs de bois; les activités visant à promouvoir le commerce du bois légal; la promotion des politiques de marchés publics; l'appui aux initiatives du secteur privé; la mise en pratique des instruments législatifs existants ou l'adoption d'une nouvelle législation; et la mise en œuvre de garanties pour le financement et les investissements.

#### Accords de partenariat volontaires

Le Règlement (CE) n° 2173/2005 du 20 décembre 2005 et le Règlement (CE) n° 1024/2008 du 17 octobre 2008 habilitent la Commission européenne à conclure des

<sup>1</sup> Les conférences ministérielles de Bali en 2001 et de Yaoundé en 2003 ont adopté des déclarations par lesquelles les pays participants s'engageaient à combattre les activités illégales dans le secteur forestier.





1  
Pays en train de négocier ou ayant  
signé un APV

accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois. Tandis que la décision de négocier un APV est facultative, une fois l'accord signé, celui-ci est juridiquement contraignant.

Les premières négociations d'APV ont commencé avec le Ghana et la Malaisie en 2006, le Ghana ayant été le premier pays à conclure un APV. En octobre 2012, l'UE avait signé des APV avec six pays, était en train d'en négocier avec sept autres (figure 1) et avait formellement introduit le processus FLEGT/APV dans 12 autres pays.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> APV signés: Cameroun, Congo, Ghana, Indonésie, Libéria, République centrafricaine; APV en cours de négociation: Gabon, Guyana, Honduras, Malaisie, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, Viet Nam; introduction aux APV ou phase de pré-négociation: Bolivie (État plurinational de), Cambodge, Colombie, Côte d'Ivoire, Équateur, Guatemala, Îles Salomon, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Sierra Leone, Thaïlande.

### Initiatives européennes sur l'acquisition de bois

**Il existe une demande significative de bois au sein du secteur public des pays européens (EFI, 2010). Plusieurs États Membres de l'UE – comme l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord – ont adopté des politiques de marchés publics pour le bois et les produits ligneux qui exigent des acheteurs du secteur public qu'ils démontrent que le bois acheté est d'origine légale et/ou provient d'une exploitation durable; d'autres États Membres s'appêtent à élaborer des politiques semblables.**

Certaines autorités locales ont aussi adopté des politiques d'achats spécifiques. Ainsi, le Conseil municipal de la ville de Barcelone a adopté en 2004 une politique en matière d'acquisition du bois qui exige que les départements, agences et districts municipaux garantissent que tous les produits achetés proviennent d'activités forestières durables (Conseil municipal de la ville de Barcelone, non daté). De même, la Ville de Cognac en France demande que le bois qu'elle acquiert provienne de forêts aménagées de manière durable (Ville de Cognac, non daté). La politique de la Commission européenne favorisant les «achats verts» indique que la légalité devrait être une condition requise minimale pour les produits ligneux.

Outre les initiatives gouvernementales, le secteur privé a lui aussi pris des mesures pour améliorer ses pratiques. Parmi celles-ci, citons notamment l'adoption de codes volontaires de conduite et de normes internationales, comme ceux proposés par le Forest Stewardship Council et le Programme de reconnaissance des certifications forestières; les actions de sensibilisation; et la mise en place de changements dans la chaîne de traçabilité, qui visent à minimiser le risque que du bois illégal ne pénètre dans la chaîne d'approvisionnement (Hudson et Paul, 2011).

L'objectif des APV est d'améliorer la gouvernance forestière et de garantir que seul le bois légal est commercialisé sur le marché européen. Pour les pays où un APV a été mis en place, seul le bois accompagné d'une licence FLEGT sera autorisé à pénétrer le marché de l'UE. Le processus conduisant à conclure un APV comprend diverses étapes: établissement d'un consensus au sein du pays entre les différentes parties prenantes nationales; négociation formelle; signature et ratification de l'APV; développement du système; et mise en œuvre.

Chaque APV se charge d'établir un système de vérification de la légalité du bois (SVL). Si le contenu des APV varie d'un pays à l'autre, certains éléments fondamentaux se retrouvent dans chacun d'entre eux: une définition du bois légal fondée sur le cadre juridique national du pays producteur de bois; une chaîne de traçabilité; un système de vérification; l'émission et l'octroi de licences FLEGT; et un audit indépendant.

### **Le Règlement sur le bois de l'UE**

Le *Règlement (UE) n° 995/2010 du 20 octobre 2010* (Règlement sur le bois de l'UE) interdit, à partir du 3 mars 2013, de placer du bois ou des produits dérivés du bois illégaux sur le marché de l'UE, et fournit une liste des produits qui sont couverts. Les États Membres de l'UE sont responsables de la mise en œuvre du règlement, et disposent d'autorités compétentes désignées, chargées de garantir la conformité à celui-ci. Le Règlement sur le bois de l'UE est complémentaire aux APV, dans la mesure où il reconnaît que les licences FLEGT suffisent à démontrer que le bois est d'origine légale.

Le règlement demande aux opérateurs de démontrer que tout le bois et les produits dérivés entrant sur le marché de l'UE sont d'origine légale, que le bois provienne de l'intérieur ou de l'extérieur de l'UE.<sup>3</sup> Les opérateurs doivent réaliser un exercice de «diligence raisonnée» en vue de réduire le risque de mise sur le marché de bois d'origine illégale. En d'autres termes, ils doivent obtenir des informations sur leurs sources

d'approvisionnement en bois et prendre des mesures raisonnables pour garantir que celui-ci est d'origine légale. Il leur est demandé de garder les informations sur les fournisseurs auxquels ils ont acheté le bois et les acheteurs auxquels ils l'ont vendu. S'il existe un risque élevé que le bois soit d'origine illégale, les opérateurs doivent atténuer ce risque en demandant des renseignements et des vérifications supplémentaires au fournisseur.

Pour mettre en œuvre le Plan d'action FLEGT, l'UE soutient un réseau mondial d'assistance technique liée à la FLEGT. C'est ainsi que la Facilité FLEGT UE a été établie au sein de l'Institut forestier européen, en vue de fournir une assistance technique interne dans les pays. Le Programme d'appui ACP-FLEGT, présenté ci-après, fait également partie de ce réseau global.

### **LE PROGRAMME D'APPUI ACP-FLEGT**

Avec un financement de l'UE, la FAO a instauré le Programme d'appui ACP-FLEGT, qui se propose d'aider les parties prenantes des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à affronter les questions relatives à la FLEGT telles qu'elles sont définies dans le Plan d'action FLEGT.

Le Programme d'appui ACP-FLEGT finance des projets mis en œuvre par des institutions gouvernementales locales, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations du secteur privé, qui peuvent recevoir jusqu'à 100 000 euros en vue de relever des défis locaux relatifs à la FLEGT. Tous les projets doivent contribuer à la réalisation de certains volets du Plan d'action FLEGT, tels que le renforcement des capacités des acteurs, le développement des systèmes de vérification du bois, l'amélioration de la transparence et la mise en place d'un suivi indépendant, l'appui aux initiatives FLEGT adressées aux communautés, et la révision ou la mise à jour des politiques, législations ou réglementations liées au secteur forestier. Souvent, les projets servent à tester des approches qui peuvent être adaptées et étendues au niveau national. Depuis sa création en 2009, le Programme d'appui ACP-FLEGT a assisté 102 projets répartis dans 32 pays (ou, dans certains cas, organisations régionales).

Les trois projets décrits ci-dessous montrent comment le Programme appuie des actions visant à améliorer aussi bien la gestion des forêts que l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux.

### **Mise en œuvre de l'APV du Cameroun**

Le Cameroun a quelque 19,6 millions d'hectares de forêt et est le plus gros exportateur de bois d'œuvre tropicaux de l'Afrique vers l'Europe (Anon, 2010). Le Gouvernement du Cameroun et l'UE ont entamé les négociations pour un APV en 2007, considérant celui-ci comme un «outil important pour combattre l'exploitation illégale de bois et promouvoir l'objectif à long terme de la gestion durable des forêts» (Anon, 2010). L'APV a été signé en octobre 2010 et le Gouvernement est en train à l'heure actuelle de développer son SVL.

Les communautés et les ONG reconnaissent qu'effectuer le suivi de la vaste superficie forestière nécessaire à la mise en conformité avec l'APV représente un véritable défi, aussi ont-elles demandé de l'aide au travers du Programme d'appui ACP-FLEGT. En plus de 11 autres projets, le Programme appuie un programme test de suivi forestier communautaire géré par une ONG, Forêts et développement rural (FODER). FODER accomplit un travail de sensibilisation sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux, ainsi que sur l'APV, auprès de 20 communautés locales, et forme les membres des communautés au suivi des activités forestières dans leurs zones forestières traditionnelles. Outillés de systèmes GPS, d'appareils photos numériques et d'un équipement de sécurité, les gardes forestiers communautaires sont en mesure de déterminer les zones appropriées à la coupe et les techniques adéquates de récolte, et ont acquis une compréhension du cadre juridique régissant l'exploitation forestière. Durant la brève période au cours de laquelle le projet a été opérationnel, les patrouilles communautaires ont effectué un certain nombre d'observations de terrain et signalé deux cas d'exploitation illicite. Bien qu'il s'agisse d'une initiative de petite taille, ce projet montre bien que, lorsqu'elles sont responsabilisées, les communautés ont la capacité et la volonté de surveiller et gérer leurs

<sup>3</sup> Les opérateurs sont définis par le Règlement sur le bois de l'UE comme étant «toute personne physique ou morale qui met du bois ou des produits dérivés sur le marché».



*Des membres d'une communauté sont formés au suivi forestier participatif par FODER, une ONG camerounaise*

domaines forestiers, et d'observer l'État de droit. Dans les zones forestières reculées, cela peut se traduire par une réduction significative des coûts pour les gouvernements nationaux, qui ont déjà du mal à répondre aux autres engagements en matière d'application des réglementations.

#### **Initiative communautaire sur le processus FLEGT en Papouasie-Nouvelle-Guinée**

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, la mise en œuvre des lois et réglementations

forestières tend à favoriser les investissements à grande échelle et à restreindre la participation significative des populations locales dans la gestion des forêts (Blaser *et al.*, 2011); dans certains cas, cela a conduit à des conflits entre les populations locales, le Gouvernement et les investisseurs (Warner, 2000). Le Programme d'appui ACP-FLEGT assiste la Foundation for People and Community Development en Papouasie-Nouvelle-Guinée en vue d'instruire, responsabiliser et organiser les populations locales pour

qu'elles puissent gérer leurs ressources forestières. Pour cela, une formation en gestion durable des forêts est apportée aux communautés, et une aide leur est fournie afin qu'elles puissent établir légalement leur droit à gérer les terres sur leurs territoires traditionnels.

#### **La forêt de Chiquibul au Belize**

Le Belize a quelque 1,4 million d'hectares de forêt, ce qui représente 61 pour cent de la superficie terrestre du pays. La forêt nationale de Chiquibul comporte une forêt



FCD/R. MANZANERO

presque intacte et abrite des espèces rares et en danger, telles que le tapir, le jaguar et l'ara rouge; elle comprend aussi une importante réserve archéologique. Elle est toutefois menacée par l'exploitation illégale. Récemment, l'organisation Friends for Conservation and Development (FCD), une ONG basée au Belize, a avancé qu'un réseau d'exploitation illégale pouvant valoir jusqu'à 15 millions de dollars EU opère dans la forêt nationale de Chiquibul (FCD, 2011). Les exploitants forestiers pénètrent illicitement avec des tronçonneuses et des chevaux pour abattre et transporter le bois vers les marchés.

Avec le soutien du Programme d'appui ACP-FLEGT, la FCD a multiplié des efforts coordonnés visant à endiguer la dégradation forestière dans la zone – ce qui comporte un renforcement de l'application des réglementations forestières et une éducation environnementale des communautés. L'ONG a formé deux équipes de protection forestière, comprenant des fonctionnaires de l'armée, de la police et du parc, et les a aidées à patrouiller la forêt.

Durant la brève période où les patrouilles ont opéré, elles ont été confrontées à des fusillades, elles ont arrêté de nombreux exploitants forestiers illégaux et ont confisqué des tronçonneuses et des chevaux.

Certains auteurs des délits traversent la frontière en provenance du Guatemala, ce qui élève le profil du problème au niveau international. La FCD et des membres du Gouvernement du Belize ont entamé un dialogue avec les autorités du Guatemala en vue de combattre le réseau de contrebande de bois.

#### LA PHASE SUIVANTE

Au cours des dernières années, des progrès significatifs ont été accomplis en direction de la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT, au travers d'interventions diverses. L'entrée en vigueur du Règlement sur le bois de l'UE approchant, la FAO est en train de passer en revue les démarches, les facteurs de réussite et les enjeux relatifs à la mise en œuvre du Plan d'action FLEGT de ces trois dernières années. À cette fin, en partenariat avec la Commission des

**Un garde forestier note la localisation d'une cache de bois illégale, dans le cadre d'un système de suivi visant à endiguer la dégradation de la forêt nationale de Chiquibul, Belize**

forêts du Ghana, la Facilité FLEGT UE et l'IDLgroup, le Programme d'appui ACP-FLEGT a organisé, en octobre 2012 à Accra, une conférence régionale sur les expériences tirées du processus APV dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Au cours de cette conférence, à laquelle ont assisté quelque 130 personnes issues de pays impliqués dans des APV, en Afrique et dans d'autres régions, les participants ont pu échanger et débattre au sujet d'expériences, d'opportunités, de réussites et d'enjeux, et ont cherché à identifier la voie à suivre dans le processus APV. Un recueil d'articles mettant en lumière 16 expériences et les leçons apprises a également été produit. Une étude menée en collaboration entre la FAO et la Facilité FLEGT UE est en cours de rédaction: elle vise à esquisser les leçons tirées des expériences à ce jour, apporter davantage de

## Programme UE FAO FLEGT

Le Programme UE FAO FLEGT est une initiative de quatre ans lancée en mai 2012, financée par l'UE et mise en œuvre par la FAO. Il s'agit de la seconde phase du Programme d'appui ACP-FLEGT, et il a deux composantes:

- appui aux projets destinés aux groupes d'acteurs locaux des pays en développement pour mettre en pratique le Plan d'action FLEGT; et
- services d'information.

Le Programme UE FAO FLEGT apporte son appui à trois groupes d'acteurs dans les pays éligibles: les institutions gouvernementales, les organisations de la société civile et les organisations du secteur privé. Le Programme repose sur:

- des appels à propositions pour les trois groupes d'acteurs; et
- une assistance directe requise par les institutions gouvernementales.

Le Programme établit des approches distinctes, selon qu'il s'agit de pays APV ou de pays non-APV. Il vise à accroître l'accessibilité des informations relatives à la FLEGT et à favoriser le partage des expériences et des connaissances des parties prenantes locales; à cette fin, il appuie notamment les actions visant à améliorer la compréhension du Plan d'action FLEGT, et plus généralement la compréhension des questions concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux.

clarté aux APV, combler les lacunes et fournir des orientations pour les autres processus APV.

Le Programme d'appui ACP-FLEGT est passé récemment à une seconde phase (dénommée Programme UE FAO FLEGT, voir l'encadré), axée sur deux points : les besoins des pays concluant un APV; les pays en développement encore en train d'élaborer des stratégies pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux.

Une application cohérente des réglementations forestières, une meilleure gouvernance et des garanties de légalité, comme cela est développé au travers du Plan d'action FLEGT, font partie intégrante des fondations à instaurer si l'on aspire à ce que les forêts soient véritablement durables. ♦



## Références

**Anon.** 2010. *FLEGT voluntary partnership agreement between Cameroon and the European Union*. Note informative, mai 2010. Yaoundé, Cameroun, Délégation de l'Union européenne au Cameroun et Ministère des forêts et de la faune.

**Banque mondiale.** 2002. *Stratégie forestière révisée*. Washington, D.C., États-Unis d'Amérique.

**Blaser, J., Sarre, A., Poore, D. et Johnson, S.** 2011. *Status of tropical forest management 2011*. ITTO Technical Series 38. Yokohama, Japon, OIBT.

**Commission européenne.** 2003. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne*. Bruxelles, Belgique.

**Conseil municipal de la ville de Barcelone.** Non daté. *Green public procurement case studies: sustainable procurement of wood products in Barcelona*. Disponible sur: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/casestudy7.pdf>.

**EFI.** 2010. *Changing international markets for timber and wood products*. Policy brief 5. Helsinki, Finlande, Institut forestier européen.

**FAO.** 2010. *Évaluation des ressources forestières mondiales 2010 – Rapport principal*. Étude FAO: Forêts 163. Rome (disponible aussi sur: [www.fao.org/docrep/013/i1757f/i1757f00.htm](http://www.fao.org/docrep/013/i1757f/i1757f00.htm)).

**FAO.** 2012. Base de données FAOSTAT-Forêts. Rome, Italie. Disponible sur: <http://www.fao.org/forestry/databases/29420/fr/>.

**FCD.** 2011. Rapport d'activité à la FAO non publié. Friends for Conservation and Development.

**Hudson, J. et Paul, C.** 2011. *FLEGT Action Plan progress report 2003–2010*. Helsinki, Finlande, Institut forestier européen.

**Ville de Cognac.** Non daté. *GPP [green public procurement] in practice: sustainable wood procurement in Cognac*. Disponible sur: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue11\\_Case\\_Study28\\_Cognac\\_wood.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue11_Case_Study28_Cognac_wood.pdf).

**Warner, M.** 2000. *Conflict management in community-based natural resource projects: experiences from Fiji and Papua New Guinea*. ODI Working Paper 135. Londres, Overseas Development Institute. ♦