

Le Cahier sur les
Politiques de l'EFI 2

EFI FLEGT Team

Application des
réglementations forestières,
gouvernance et échanges
commerciaux
– L'approche de l'Union Européenne



Le Cahier sur les
Politiques de l'EFI 2
2008





Le Plan d'Action FLEGT est au croisement des problématiques de la gestion des ressources naturelles et de la bonne gouvernance, deux questions essentielles pour le développement et pour l'Union Européenne. Les accords volontaires de partenariat représentent la réponse conjointe de l'Union Européenne et des pays en développement pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et pour promouvoir la bonne gouvernance. A ce titre, ils sont une excellente illustration de notre vision de la coopération au développement : un dialogue politique renouvelé sur ces questions stratégiques, respectant les principes-clé d'appropriation, les accords étant de nature volontaire, et de partenariat ; un ensemble de mesures de soutien défini ensemble ; et du côté de l'Union Européenne, une excellente collaboration entre la Commission et les Etats-membres. Cette publication vous apportera une vision plus détaillée de FLEGT et de sa contribution au développement.

Stefano Manservigi
Directeur Général du Développement, Commission Européenne



L'exploitation illégale des forêts a un impact dévastateur sur certaines des plus précieuses des forêts subsistantes. Ses effets environnementaux comprennent la déforestation, la perte de biodiversité et l'émission de gaz à effet de serre. Cette exploitation illégale est également source potentielle de conflits avec les populations locales et indigènes, de violence et d'abus des droits de l'homme, de corruption et d'augmentation de la pauvreté. La Banque Mondiale a estimé que les gouvernements de certains des pays les plus pauvres du monde perdent plus de 15 milliards de dollars par an à cause de l'exploitation illégale des forêts – argent qui ne peut donc pas être utilisé devrait être dépensé pour améliorer les conditions de vie de leurs populations.

Compte tenu de ces éléments, la Commission Européenne a publié un Plan d'Action pour l'Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT, acronyme anglais de Forest Law Enforcement, Governance and Trade) en 2003, établissant une série de mesures utilisables par l'Union Européenne et ses Etats-membres pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts.

Qu'est ce que FLEGT?

FLEGT, Forest Law Enforcement, Governance and Trade

Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux



Environmental Investigation Agency



Marc Parren / Tropenbos International Congo-Basin Programme

La communauté locale de la Réserve Forestière de Tano Offin, au Ghana.

Rondins de Russie dans un dépôt de bois de Suifenhe, en Chine.
Un pourcentage élevé de ces rondins est estimé être illégal.

Pour la première fois, le Plan reconnaît explicitement que l'Union Européenne est un consommateur majeur de bois et produits dérivés provenant de régions où les niveaux d'illégalité et de mauvaise gestion du secteur forestier sont particulièrement sérieux, créant des marchés potentiels intéressants pour le bois illégal. La demande européenne a été considérée comme un moteur significatif d'illégalité et, en conséquence, la Commission Européenne a été encouragée à

ajouter, aux côtés de son approche forestière traditionnelle, un élément spécifique se focalisant sur le contrôle des marchés vis à vis du bois potentiellement illégal au sein de l'Union Européenne.

Le Plan d'Action FLEGT est la traduction des engagements politiques de haut niveau pris par l'Union Européenne, les Etats-membres et les gouvernements des pays partenaires dans le cadre du Programme Forestier du G8 et des conférences ministérielles régionales sur l'application

des réglementations forestières et la gouvernance, facilitées par la Banque Mondiale .

Le but n'était pas simplement de réduire la déforestation mais d'essayer de s'attaquer à la pauvreté par une promotion de la bonne gouvernance dans les pays vendant du bois à l'Union Européenne (UE). S'assurer que les entreprises responsables d'Europe préfèrent acheter leur bois à des producteurs qui respectent les lois locales, qui payent pour les arbres qu'ils abat-

1 Pour plus d'information, consultez : Déclaration Ministérielle sur l'Application des Réglementations Forestières et la Gouvernance en Asie de l'Est (Bali, 2001); Déclaration Ministérielle sur l'Application des Réglementations Forestières et la Gouvernance en Afrique (Yaoundé, 2003) et Déclaration Ministérielle sur l'Application des Réglementations Forestières et la Gouvernance en Europe et Asie du Nord (St Petersburg, 2005)

“

Le Plan d'Action FLEGT pourrait jouer un grand rôle pour renverser les effets terribles de l'abatage illégal des forêts, tant que l'UE garde cette volonté politique de l'utiliser pour s'attaquer aux aspects négatifs sociaux, environnementaux et économique du commerce illégal du bois. La première étape doit être l'ouverture de l'espace politique pour ceux qui sont frappés le plus durement par les fléaux liés à l'exploitation des forêts comme la corruption, la mauvaise gouvernance et la pauvreté. Assurer un véritable dialogue national doit être au cœur de ses initiatives. S'il remplit ses objectifs, l'approche du FLEGT pourrait être la première action à s'attaquer aux causes sous-jacentes essentielles de la destruction des forêts.

Iola Leal
 FERN – Réseau des Ressources de la Forêt et de l'Union Européenne

“

Le Plan d'Action FLEGT offre aux entreprises d'importation de l'UE un système plein de sens, pragmatique et robuste pour assurer la légalité de tout bois, mais principalement du bois tropical, qu'elles vont entrer dans l'Union. Cela remplit un vide et augmentera les mesures volontaires existantes conçues dans le même but. Le respect des règles d'autorisation mettra aussi de nombreuses entreprises exportatrices sur la bonne voie pour mettre en place les changements nécessaires dans leur activité pour atteindre ce qui est le but ultime pour des achats et des ventes durables. Il est également encourageant de voir le grand nombre de pays qui sont couverts par le FLEGT, même si nous aimerions en voir plus, car l'établissement d'un terrain de jeu égal pour tous signifie que la compétition pour les produits sera fondée sur la qualité, le service et un prix raisonnable ; non pas sur un prix diminué par l'entrée de bois illégal dans la chaîne d'approvisionnement.

John White
 Président Directeur de la Fédération du Commerce du Bois du Royaume Uni

tent et agissent de façon responsable envers les populations locales pauvres et l'environnement peut être un début de réponse à ces problèmes.

Le plan vise donc à développer des marchés en Europe pour des produits d'origine légale, en encourageant les entreprises et les consommateurs à payer le coût réel de la production du bois légal plutôt que de rechercher uniquement le prix le plus bas au risque de sacrifier toute préoccupation sociale et environnementale.

Ceci est réalisé en se focalisant sur les politiques commerciales qui sont sous le contrôle

de l'Union Européenne et sur le commerce responsable de la part des gouvernements et des importateurs de bois des Etats-membres.

Politiques commerciales de l'UE:

- Développer des partenariats avec des pays qui ont la volonté de s'attaquer à l'illégalité dans leurs secteurs forestiers et démontrer que les bois et produits dérivés qu'ils exportent vers l'UE sont d'origine légale.
- Développer la réglementation afin d'encourager les importateurs à assumer

leurs responsabilités en termes de provenance du bois qu'ils achètent.

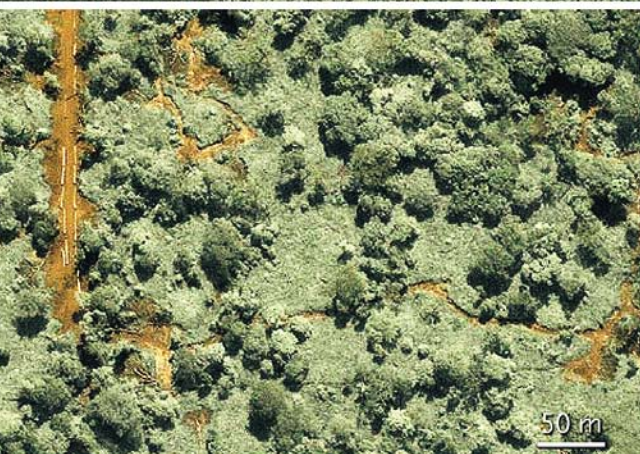
Acheteurs des Etats-membres :

- Encourager les gouvernements européens à acheter du papier, du bois de construction, des meubles de bureau et autres produits forestiers qui soient légaux et durables.
- Alerter les entreprises de l'UE sur leurs responsabilités en termes d'achat de bois légal et durable et les aider à mettre au point des outils pour le faire avec facilité.



Sam Lawson / Environmental Investigation Agency / Telapak

Un radeau de troncs de ramin (*Conystylus* spp) sur la rivière Seruyan, près du Parc National de Tanjung Puting, en Indonésie.



L'exploitation commerciale des forêts a recommencé au Liberia, après quatre années de réforme profonde. Notre Stratégie Nationale de Gestion Forestière demande désormais que les forêts soient gérées afin d'apporter un bénéfice aux communautés locales, à leur préservation et au commerce forestier. En 2006, nous avons adopté une Loi Forestière réformée et depuis, l'Autorité pour le Développement Forestier a adopté des standards internationaux pour la gestion des forêts, y compris des systèmes de suivi des arbres abattus confiés au Groupe SGS. Nous nous réjouissons de l'aide de l'Europe et du cadre établi par le FLEGT pour créer un secteur forestier vivant et soutenir des marchés responsables dans ce moment critique pour nos forêts.

John T. Woods
Directeur Général, Autorité pour le Développement Forestier, Liberia

Cette image de très haute résolution du nord de la République du Congo a été prise le 27 juin 2007, par le satellite commerciale Ikonos. La vue large du haut montre des chemins de bûcheronnage (lignes oranges) et divers types de forêts dans la zone autour de la frontière entre la région du Sangha et du Likouala. La vue du bas est un zoom qui ne montre qu'une partie d'une route de bûcheronnage mais également des sites d'abattage (des clairières où les arbres sont coupés) et des pistes de glissement (sur lesquelles les arbres sont tirés vers la route). Les arbres ou les rondins qui sont entassés sur la route, à gauche, ressemblent à des allumettes. Texte et images de la NASA.

Développer des partenariats avec les pays producteurs

L'UE développe actuellement des accords bilatéraux avec des pays qui exportent des produits du bois vers l'UE. Ces accords de partenariat sont volontaires pour les pays exportateurs et engagent l'UE à les aider à améliorer la gouvernance du secteur forestier : par l'introduction de systèmes de régulation efficace des pratiques forestières ; par la mise en place de systèmes de suivi des bois et produits dérivés et par l'émission d'autorisations pour leur exportation vers l'UE. Une fois qu'un pays accepte l'accord, il dispose d'une période dé-

terminée pour mettre en place les systèmes nécessaires après laquelle seul le bois autorisé de ce pays sera accepté à la frontière de l'UE.

L'autorisation d'exportation sera fondée sur les standards nationaux de gestion des forêts, inscrites dans les lois et réglementations nationales de chaque pays partenaire. Celles-ci couvrent la protection environnementale, les règles d'abattage, le paiement des droits et taxes, la réglementation du commerce et du transport du bois ainsi que les droits de propriété et droits fonciers, en particuliers ceux des communautés qui dépendent des forêts.

Les institutions qui sont au cœur de ces partenariats assureront le respect de la loi dans le secteur forestier, permettant aux entreprises forestières responsables d'atteindre une gestion durable certifiée des forêts en réduisant le risque de compétition avec des produits illégaux bon marché. Et en achetant des produits forestiers autorisés en provenance de ces pays producteurs, les entreprises réduisent le risque de manipuler des produits illégaux.

Les accords, cependant, ainsi que les systèmes transparents qui soutiennent les autorisations nationales de légalité, ne sont pas des

“

Le secteur forestier camerounais a connu une amélioration majeure de sa transparence, principalement due à la collaboration du gouvernement avec un contrôleur indépendant de l'application des lois forestières et de la gouvernance. Le gouvernement autorise un contrôleur externe à examiner en détail ses activités et à publier le résultats de ses investigations. Les conséquences majeures comprennent la réduction des pratiques illégales des entreprises d'abattage pour éviter d'apparaître sur ces rapports publics, une enquête officielle sur la corruption au sein du Ministère des Forêts ainsi que la révision et l'annulation de permis d'exploitation et de systèmes d'application des lois controversés. Des bénéfices comparables devraient suivre en République du Congo, où une collaboration semblable a récemment débuté.

*Andrea Vincent
Contrôleur Indépendant des Forêts, Resource Extraction Monitoring (REM), Cameroun*

solutions instantanées. Dans certains cas, ils peuvent prendre plusieurs années à négocier et mettre en place. Malgré cela, nombreux sont ceux qui espèrent que ce mécanisme combinant commerce et aide au développement sera une étape importante vers la protection des forêts menacées et le partage des bénéfices issus de la gestion légale et durable des forêts dans les pays partenaires.

Développer une réglementation encourageant les importateurs à assumer leurs responsabilités en termes de provenance du bois qu'ils achètent.

Parce qu'ils sont bilatéraux et volontaires, les accords de partenariats et les systèmes d'autorisations qui seront développés dans ce cadre, font face à un certain nombre de défis. Il serait possible, par exemple, de continuer à exporter du bois illégal vers l'Union Européenne en passant par des pays qui font le choix de ne pas entrer dans les accords de partenariat. L'UE ne peut

pas s'attaquer directement à cette problématique à cause des lois internationales du commerce mises en place par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), mais elle encourage activement l'adoption du système d'autorisations FLEGT par les gouvernements partenaires et le secteur privé.

Pour en améliorer la reconnaissance au sein des entreprises européennes, la Commission Européenne explore actuellement la mise en place d'options réglementaires sur la base du principe de l'obligation de moyens (due dili-

Eric Gevaert / Fotolia.com



Le mot orang-outan est dérivé des mots malais et indonésien *oran* qui signifie « person » et du mot *hutan* qui signifie « forêt ». Les orangs-outans sont en grand danger à Sumatra et en danger à Bornéo, selon la Liste Rouge des mammifères de l'Union Mondiale pour la Nature.



REM



L'Accord de Partenariat Volontaire (APV) entre l'UE et la Malaisie dans le cadre du Plan d'Action du FLEGT est une politique positive en réponse au changement d'attitude des consommateurs dans l'UE. Il assurera un accès continu au marché pour les produits du bois malaisiens obtenus de façon légale vers les marchés de l'UE. Il fournira l'assurance aux consommateurs de l'UE que seuls des produits du bois légaux ayant une licence FLEGT pourront entrer sur le marché de l'UE.

*M. Lee Ley Yew
Partenaire du secteur privé du Plan d'Action pour le Commerce du Bois de l'UE,
Bortim, Malaisie*

Mission conjointe entre le Ministère de l'Economie des Forêts de la République du Congo et le REM Independent Monitor afin d'enquêter sur les activités d'abattage de la concession Abala accordée à l'entreprise SO-FIA. Département des Plateaux, République du Congo, novembre 2007.

gence). Ceci signifierait que les marchands de bois seraient contraints à mettre en place des procédures leur permettant de fournir une assurance raisonnable que les bois et produits dérivés – importés ou produits au sein de l'UE – sont bien d'origine légale. Même si la mesure proposée ne fait pas explicitement de la preuve de légalité une obligation pour la vente, elle permettrait sans doute d'encourager les acheteurs à se fournir en bois vérifié/certifié. Si elle était adoptée, cette réglementation permettrait également d'aligner le marché de l'UE avec la révi-

sion récente du Lacey Act aux USA, qui fait de la vente ou de l'importation de bois ou produits dérivés illégaux un délit fédéral.

Achats de bois par les gouvernements

De nombreux pays ont des politiques d'achat public "vertes", qui comprennent des standards pour l'achat d'une large gamme de produits et de services. Ceci concerne plusieurs Etats membres de l'UE – et un certain nombre d'autres pays – qui ont des politiques les obligeant à

n'acheter que du bois et des produits dérivés légaux et/ou durables.

Les estimations indiquent que les achats publics représentent jusqu'à 20% du marché. Bien que des politiques n'aient été mises en place que récemment, certains signes visibles dans l'Union Européenne suggèrent qu'elles ont déjà permis de stimuler le marché du bois légal et durable, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur public. En effet, en plus de la demande directe des autorités publiques, les entreprises qui répondent à des contrats publics décident

“

Une gouvernance sans corruption, légale et durable est essentielle pour atteindre des niveaux plus hauts de développement économique, pour réduire la pauvreté et protéger l'environnement. Les Accords de Partenariat Volontaire favorisent un engagement sérieux à la fois dans les pays demandeurs et dans les pays producteurs pour couper court à l'exploitation forestière illégale et au commerce des produits qui y sont liés. Transparency International félicite la Commission Européenne pour sa recherche d'accords avec les principaux pays producteurs et attend leur mise en place effective avec impatience ainsi que, de façon tout aussi importante, leur contrôle indépendant. Transparency International espère voir ces accords s'attaquer à la menace de la corruption en tant que cause mais également conséquence des activités forestières illégales.

Pascal Fabie, Directeur Régional pour l'Asie du Pacifique, Transparency International

souvent d'aligner toute leur chaîne d'approvisionnement vers des produits responsables dans le but d'améliorer leur efficacité, ce qui a pour effet d'étendre l'impact sur le marché de ces politiques d'achat public "vertes".

La Commission Européenne a récemment publié des lignes directrices aux gouvernements des Etats-membres pour leurs achats publics "verts", y compris pour le bois. Elles recommandent que les gouvernements considèrent l'achat de bois légal comme une exigence minimale et donnent la préférence au bois durable s'il est disponible.

Achat responsable par les grands groupes

L'Union Européenne a soutenu une large gamme de projets, souvent réalisés par le biais des associations ou fédérations nationales de commerce, qui encouragent les importateurs de bois à connaître l'origine de leur bois, à connaître la loi des pays dans lesquels ils achètent du bois et à s'assurer que leurs produits sont bien légaux.

Aki / BigStockPhoto



Sous-étage dense dans la forêt tropicale du Parc National de Bako, à Sarawak en Malaisie.

Dave Currey / Environmental Investigation Agency / Telapak



Villageois fabriquant des nattes pour leurs maisons, Manggroholo, Papouasie Occidentale.



Fred Hoogervorst / Panos Pictures

Abattage à la tronçonneuse dans une concession forestière de l'Est du Kalimantan, à Bornéo.

Glossaire sur FLEGT

Accords de Partenariat Volontaires (APV)

Accords légalement contraignants entre des pays partenaires et l'Union Européenne relatif au commerce de bois et de produits dérivés légaux. Ce bois légal est produit selon des normes définies dans le cadre d'un dialogue multi-acteurs, et donne lieu à un audit indépendant.

Audit Indépendant

L'audit indépendant dans le contexte de FLEGT vise à fournir l'assurance que la gestion des forêts et les systèmes réglementaires fonctionnent avec efficacité, à identifier les faiblesses dans les pratiques forestières et à mettre au jour la délin-

quance forestière. Comme son nom l'indique, cet audit est exercé par des organisations qui ne sont pas impliquées dans la régulation de l'exploitation forestière. Dans le contexte des APV, l'audit indépendant fournit un élément d'assurance de légalité essentiel. Il se focalise sur le contrôle du système d'assurance de légalité pour s'assurer que celui-ci fonctionne comme prévu : il fournit un audit systémique et ne se focalise normalement pas sur l'identification de cas spécifiques de délits forestiers.

Politiques d'Achat Publics

Egalement connues sous le nom de Politiques d'Achat Gouvernemental. Politiques des Etats-

membres établissant des exigences minimales pour les administrations et les agences gouvernementales. Les estimations indiquent que les achats publics représentent jusqu'à 20% du marché des bois et produits dérivés. Dans le cadre du Plan d'Action FLEGT, les Etats membres sont incités à définir des critères pour l'ensemble des produits dérivés du bois, afin de s'assurer que leur légalité et/ou leur durabilité sont vérifiées de façon indépendante.

Systèmes d'Assurance de la Légalité

Systèmes visant à contrôler et auditer de façon indépendante les forêts exploitées et les chaînes d'approvisionnement du bois destiné au marché européen.

Auteurs: EFI FLEGT Team

L'auteur correspondant: Jade Saunders (jade.saunders@efi.int) | Série éditeurs: Risto Päivinen, Ilpo Tikkanen et Minna Korhonen

ISBN: 978-952-5453-26-3

© European Forest Institute 2008

Photo de couverture: Niina Verkerk

Imprimé sur papier Munken Polar, certifié selon les règles FSC – certificat numéro SGS-COC-1693.

Cette publication a été produite avec l'aide de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication est la seule responsabilité des auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union Européenne.



Les Cahiers sur les Politiques de l'EFI



Des informations scientifiques et pertinentes pour la mise en place de politiques sont essentielles pour la prise de décisions justes et solides. Les Cahiers sur les Politiques de l'EFI font état des questions et des défis qui se posent aux politiques forestières actuelles. Ils proposent des voies d'action pour les résoudre avec l'aide de la recherche scientifique.



EUROPEAN FOREST INSTITUTE

Torikatu 34, FIN-80100 Joensuu, Finland
Tel. +358 10 773 4300, Fax. +358 10 773 4377
www.efi.int

L'Institut Européen de la Forêt est le principal réseau de recherche forestière en Europe. C'est une organisation internationale établie par des Etats européens dans le but de conduire des travaux de recherche, de défendre la recherche forestière et de faire progresser la mise en réseau des chercheurs dans toute l'Europe. C'est une source reconnue d'information objective et pertinente pour les décideurs sur la forêt et la sylviculture.