



GREENPEACE



PRINCIPES concernant les ACCORDS DE PARTENARIAT FLEGT

Janvier 2005

Introduction

En mai 2003 la Commission européenne a présenté un plan d'action de l'Union Européenne (UE) sur l'application des Règlements Forestières, Gouvernance et Echanges commerciaux (FLEGT)¹. Ce plan d'action comprend une proposition pour la mise en place d'un régime d'autorisations volontaires (ou licences) afin d'empêcher l'entrée de bois illégal dans l'UE. En juillet 2004, la Commission a présenté un projet de règlement² qui établit le régime d'importation et prévoit des accords de partenariat avec les pays exportateurs en vertu desquels des systèmes nationaux de licences seront développés et mis en application. Ces accords de partenariat seront négociés par la Commission sur base d'un mandat qui lui est donné par le Conseil.

Les accords de partenariat et les systèmes de licences doivent être basés sur des principes communs afin d'assurer aux pays partenaires une crédibilité et une égalité de condition. Cependant, le projet de règlement ne définit pas : les lois qui seront prises en compte pour la définition de la légalité; les procédures pour vérifier que le bois a été produit conformément à ces lois; les procédures de contrôle des accords de partenariat et des systèmes de licences; le processus de négociation de ces accords de partenariat; ou le processus de développement des systèmes des licences et les procédures de vérification qui y seront liées. Au lieu de cela, l'approche qui est adoptée par l'UE est d'établir un cadre général au moyen du Règlement tandis que la plupart des détails qui détermineront l'efficacité des accords de partenariat et en particulier des systèmes de licences sera développée sur la base du mandat de négociation de la Commission.

Il est donc essentiel que le mandat établisse les principes de base à inclure dans tous les accords de partenariat, ainsi que dans le Règlement.

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Règlements Forestières, Gouvernance et Echanges commerciaux (FLEGT). Le Plan d'action (Mai 2003):

http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0251fr01.pdf

² Proposition de règlement du Conseil concernant la mise en place d'un régime d'autorisation volontaire FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/lip/latest/doc/2004/com2004_0515fr01.doc

Ce document explique les principes considérés comme essentiels par FERN, Greenpeace et WWF.

1. Les Principes Essentiels

Les accords de partenariat doivent engager les pays producteurs dans un programme d'actions à échéances, programme qui abordera les faiblesses dans la gestion du secteur forestier et qui mènera finalement à la gestion durable des forêts (GDF). L'agrégation continue de l'UE des systèmes de licences FLEGT doit être liée aux progrès satisfaisants des pays partenaires dans l'exécution du programme d'action.

Les faiblesses et les injustices dans les législations des pays partenaires doivent être identifiées et des propositions de changement doivent être développées dans un processus impliquant tous les intervenants. La transparence et la participation à la réforme législative sont les conditions d'une bonne gouvernance. **Le mandat de négociation de la Commission doit indiquer que le programme des activités de tout accord de partenariat aura comme première étape un examen participatoire de toutes les lois et règlements des pays partenaires régissant les activités forestières (incluant les droits de l'homme, les lois coutumières etc.) afin d'identifier les faiblesses et les injustices.** De cet examen doivent ressortir des propositions de changement qui abordent les faiblesses et des injustices qui auront été identifiées.

La vérification de la légalité de manière indépendante avant l'octroi d'une licence et le contrôle indépendant du système des licences garantiront le succès du régime. **La Commission doit s'assurer que les procédures de vérification et de surveillance adoptées par tous les pays partenaires soient efficaces et transparentes.** Des critères pour un contrôle et une surveillance efficaces doivent donc être inscrits dans le mandat de négociation de la Commission. Des vérifications indépendantes et inopinées par les groupes de la société civile doivent faire partie du processus.

Les accords de partenariat doivent être développés par un plein processus de participation. Par conséquent il est essentiel que des accords de partenariat soient développés à travers un processus d'engagement élargi aux acteurs non-étatiques favorables à la foresterie communautaire et aient pour but la responsabilité publique et la transparence dans la gestion des forêts. **Le mandat de négociation doit présenter des conditions claires pour le processus de développement des accords de partenariat et doit rendre l'adoption de ces accords conditionnelle à l'appui d'une gamme représentative d'acteurs non-étatiques.**

La limitation des licences aux seuls produits destinés à l'UE augmente la probabilité de réduire les exportations des produits forestiers illégaux vers l'UE et de voir développer le blanchiment par des pays tiers. Ceci limitera l'impact et la légitimité du régime. **Les licences obligatoires pour toutes les exportations vers toutes les destinations doivent être une condition préalable à un accord de partenariat.**

Les principaux principes sont expliqués dans les trois sections suivantes :

1. Principes régissant le contenu des accords de partenariat lié à la gestion des forêts
2. Principes régissant la conception et l'exécution des licences
3. Principes régissant le processus de développement et d'exécution des accords de partenariat

2. Principes régissant le contenu des accords de partenariat lié à la gestion des forêts

Un accord de partenariat est une des composante d'un programme national de gestion des forêts.

Les accords de partenariats doivent replacer l'action contre l'abattage illégal dans le contexte plus large d'un programme des pays partenaires pour la gestion durable des forêts. Les actions présentées dans un accord de partenariat doivent être complémentaires à d'autres actions des pays partenaires et les relations entre ces actions doivent être clairement définies.

Un accord de partenariat doit un programme d'activités comprenant des étapes et des échéances.

Les accords de partenariat doivent engager le pays producteur à un programme d'activités comprenant des échéances afin de réaliser des améliorations dans la gestion du secteur forestier qui mènera finalement à la gestion durable des forêts. Comme indiqué par le Conseil dans ses conclusions sur le plan d'action FLEGT, ces améliorations doivent inclure : le renforcement des droits de jouissance et d'accès aux terres particulièrement pour les communautés rurales, marginalisées et les peuples autochtones ; le renforcement de la participation effective de tous les intervenants - notamment des acteurs non-étatiques et des peuples autochtones - dans la définition et l'exécution de la politique; la transparence accrue dans les opérations d'exploitation forestière ; et une réduction de la corruption dans l'attribution des concessions de forêt et dans la récolte et le commerce du bois.

Les lois existantes doivent être revues dans un processus de transparence et de participation.

Les lois existantes des pays partenaires peuvent être inéquitables, leur champ d'application peut être inadéquat avec les principes de base d'une gestion responsable des forêts, elles peuvent être ambiguës ou contradictoires, rendant difficile voire impossible leur application et la vérification de la conformité. Le système des licences ne doit pas commencer avant que les lois existantes aient été examinées, que les lacunes et les ambiguïtés aient été identifiées, et la vérifiabilité garantie, et ce dans un processus transparent et accessible à tous les intervenants. Ainsi, l'examen de la législation suivi des propositions de réforme et l'établissement des amendements doivent être la première étape du programme d'un accord de partenariat.

Le développement d'une définition de la légalité ou les principes de base d'une gestion responsable des forêts.

Les lois existantes des pays partenaires peuvent être injustes, ambiguës ou avoir un champ d'application incomplet. Sans description claire de la légalité, c'est l'ouverture à l'utilisation, comme base à l'octroi des licences, de législations différentes dans différents pays, ou de loi inéquitables telles que la peine de mort proposée par le gouvernement indonésien pour les responsables de l'abattage illégal. L'absence d'une description claire mènerait également à la création d'inégalités donnant l'avantage aux pays partenaires qui basent l'octroi des licences sur un ensemble restreint de lois sur ceux qui appliquent une législation plus large.

Le mandat de négociation de la Commission doit donc établir les critères de base qui seront utilisés pour évaluer si le bois a été produit légalement. Ces critères doivent définir les principes de base d'une gestion responsable des forêts, principes sur lesquels les lois d'un pays partenaire doivent être fondées et soutenues par des mécanismes d'application efficaces. De cette manière, d'une part, l'UE prendra ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens en s'assurant que leur consommation de produits forestiers ne nuit pas à l'environnement ou à la société et, d'autre part,

le pays producteur prendra ses responsabilités de protéger les droits et les valeurs de ses citoyens contre les conséquences potentiellement négatives des règles de l'UE. Pour l'élaboration de ces critères, on doit prendre en compte les conditions de régimes similaires - par exemple, la vérification SGS de la légalité du bois -, et les principes développés par un groupe indonésien de divers intervenants³ pour un projet mené conjointement par les gouvernements indonésiens et britanniques - et ces critères doivent être développés dans un processus transparent ouvert à tous les intervenants.

Suggestions pour constituer un niveau de base de gestion responsable des forêts.

Les lois de pays partenaires doivent prévoir ce qui suit :

- ❑ **Allocation de la forêt à la production de bois.** Une procédure transparente d'allocation des forêts à l'exploitation qui inclut une évaluation stratégique sociale et environnementale et le consentement préalable des communautés concernées.
- ❑ **Droit de jouissance et d'usage des terres.** Une définition précise du statut juridique des droits de jouissance des territoires où les coupes sont pratiquées. Une procédure juste et transparente d'attribution des droits de jouissance qui comprend des clauses de protection des droits coutumiers.
- ❑ **Plan de gestion forestière.** Comme préalable à toute opération forestière, la préparation d'un plan de gestion forestière selon des règles précises, sujette à une évaluation environnementale et sociale et à l'approbation par une instance gouvernementale.
- ❑ **Conformité avec le plan de gestion forestière.** La surveillance des opérations forestières par une instance gouvernementale et la suspension des droits en cas de déviation par rapport au plan de gestion forestière.
- ❑ **Relations avec les communautés.** L'obligation pour les entreprises de gestion forestière de mettre au point des procédures de consultation des communautés locales lors de la préparation du plan de gestion forestière et avant de commencer les opérations susceptibles d'avoir un impact significatif, et des procédures de résolution des désaccords éventuels.
- ❑ **Droits des travailleurs.** L'obligation pour les entreprises de gestion forestière de mettre en place des règlements qui protègent la santé et le bien-être de son personnel, y compris celui de ses sous-traitants et de faire contrôler leur application par une instance gouvernementale.

³ La définition indonésienne de la légalité est disponible sur:

<http://www.illegal-logging.info/papers/Z%20Introduction%20and%20Principles.htm#Principles>.

Un rapport évaluant le processus: Colchester, M. (for The Nature Conservancy) 2004. *Strengthening the Social Component of a Standard for Legality of Wood Origin and Production in Indonesia* (non disponible en français)

3. Principes régissant le contenu des accords de partenariat lié au régime de licences

Les licences applicables à toutes les exportations

La limitation des licences aux seuls produits destinés à l'UE augmente la probabilité de réduire les exportations des produits forestiers illégaux vers l'UE et de voir développer le blanchiment par des pays tiers. Ceci limiterait l'impact et la légitimité du régime. Le régime des licences obligatoire pour toutes les exportations doit être une condition préalable à la conclusion d'un accord de partenariat.

L'acceptation des licences par l'UE conditionnelle aux progrès réalisés dans le programme d'action.

La possibilité doit exister pour la Communauté Européenne de suspendre la reconnaissance d'une licence au cas où le pays producteur n'accomplit pas de progrès suffisants en vertu des étapes inscrites dans l'accord de partenariat.

Mise en place de procédures pour le contrôle de l'acheminement du bois (chain of custody) ou chaîne de contrôle

Les pays partenaires doivent déterminer des procédures normalisées à suivre obligatoirement par tous les opérateurs de la chaîne d'acheminement à l'exportation. Ces procédures doivent être conformes aux meilleures pratiques internationales, comme les normes du FSC ou des normes équivalentes.

Système de traçabilité à appliquer à tout matériau destiné à l'exportation

Le régime de licences doit s'appliquer à toutes les exportations pour empêcher le blanchiment du bois illégal par l'intermédiaire de pays non-partenaires. Les pays partenaires doivent donc rendre obligatoire pour tous les exportateurs le système de chaîne de contrôle qui permet la vérification de la légalité.

Délivrance des licences par une instance indépendante

La délivrance de permis peut être réalisée soit par un organisme gouvernemental pour autant qu'il soit une entité séparée, ne subissant pas l'influence des autorités gouvernementales qui régissent les forêts et leur gestion ; soit par un organisme privé, indépendant des intérêts industriels, et autorisé par le gouvernement à émettre des permis en son nom.

Vérification réelle par l'autorité délivrant les permis

La délivrance d'un permis ne doit pas être uniquement l'ajout d'une signature après avoir vérifié l'existence d'un certificat de contrôle de l'acheminement pour l'expédition (ou de l'existence d'un système de chaîne de contrôle au moment de l'expédition au cas où la vérification se fait au niveau du système plutôt qu'au niveau de chaque envoi). La preuve de la légalité doit être fournie à l'autorité délivrant les permis, sinon celle-ci doit prouver l'illégalité qui pourrait justifier la suspension de l'expédition jusqu'à ce que d'autres contrôles aient eu lieu.

Vérification par un organisme indépendant

L'instance qui vérifie la légalité et la sécurité de la chaîne de contrôle doit être indépendante du gouvernement, séparée de l'autorité délivrant les licences, et ne doit pas avoir de lien commercial dans le commerce des produits forestiers si ce n'est un rôle de vérification. L'accord de

partenariat doit préciser les procédures qui seront utilisées pour vérifier la conformité à la législation et pour vérifier la sécurité de la chaîne de contrôle.

Vérification physique et des documents par les douanes

La déclaration en douane est la dernière vérification dans le système du pays partenaire. En plus de vérifier la documentation légale (permis d'exportation, et, éventuellement une copie de l'acte de vérification), les autorités douanières doivent avoir le pouvoir d'effectuer des inspections physiques des biens et de rechercher des navires et de les détenir s'ils sont suspectés d'illégalité.

Comptage réel par l'instance de vérification et par les douanes

Il est essentiel que l'instance de vérification ait les moyens de mener à bien, indépendamment ou conjointement avec les autorités douanières, un comptage des envois réels au moment du chargement du bois sur les navires.

Contrôle par la société civile

Il est important qu'un système de contrôle par des organisations indépendantes impliquant la société civile soit mis en place pour s'assurer que les procédures de vérification de la légalité et la chaîne de contrôle fonctionnent correctement et pour détecter le bois illégal qui ne l'a pas été par le système des licences. Les organisations de contrôle de la société civile doivent avoir libre accès aux données et aux locaux afin de pouvoir mener à bien leurs fonctions.

4. Principes régissant le processus de développement et de mise en application des accords de partenariat

Négociation de manière transparente et la participation des intervenants

Les accords de partenariat ont pour but d'améliorer la gouvernance et la bonne gouvernance implique la participation au développement de la politique et à ses instruments. En outre, le succès ou l'échec d'un accord de partenariat dépend en partie de l'appui des intervenants et de leur participation dans son exécution.

Lors du développement des accords de partenariat, le mandat de négociation doit établir un processus clair de consultation des intervenants et un seuil minimal de participation des différents groupes d'intervenants - notamment les populations locales - avant la conclusion de l'accord. Ceci a pour but de s'assurer qu'aucun accord de partenariat ne soit conclu sans la libre participation des organisations de la société civile aux débats publics.

Un but de transparence et de responsabilité publique

Le manque de transparence et de responsabilité sont des problèmes sérieux dans le secteur des forêts dans de nombreux pays producteurs au nord comme au sud. Ceci a été clairement démontré par le fait que de nombreux pays producteurs de bois comme le Cameroun, l'Indonésie et la Birmanie font partie des dix premiers pays de L'Indice de Perceptions de la Corruption 2003 de Transparency International (Transparency International Corruption Index 2003)⁴. Dans ces pays, l'abattage industriel, incorporé dans un système de concession comme il fonctionne actuellement, est l'une des sources principales d'abattage illégal. Eliminer la corruption et

⁴ voir www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/dnld/cpi2003.pressrelease.en.doc (non disponible en français)

accroître la transparence sont les tâches prioritaires à accomplir. L'appui aux pays producteurs doit être conditionnel à leur volonté de fournir toutes les informations nécessaires telles la législation, le plan des concessions, les données concernant les compagnies de concession, les permis de coupes, les permis de transport, etc.

Des contrôles et revues régulières

Les progrès réalisés en vue des échéances des accords de partenariat, l'efficacité des licences et les autres mesures qui régissent les accords de partenariat doivent être contrôlés pour s'assurer que les pays partenaires sont sur la bonne voie pour accomplir leurs engagements. Des informations sur l'exécution de chaque accord de partenariat doivent être rendues publiques afin que tous les intervenants puissent aider à assurer que les progrès sont satisfaisants et que les mesures sont efficaces. Un rapport des progrès accomplis au terme de chaque accord de partenariat doit être préparé annuellement. Ce rapport doit inclure une évaluation de l'impact des mesures qui ont été prises et identifier les raisons pour lesquelles les progrès sont meilleurs ou moins bons que prévus de sorte que la Communauté et le pays partenaire concerné, les autres pays partenaires et les pays partenaires potentiels puissent en tirer les leçons. Le rapport doit être rendu public.

Personnes de contact

Saskia Ozinga	Sebastien Risso	Beatrix Richards
FERN	Greenpeace European Unit	WWF EPO
saskia@fern.org	sebastien.risso@diala.greenpeace.org	brichards@wwf.org.uk
+44 1608 652895	+32 2 274 19 01	+33 1 55258488