



Plateforme Forêts - Communauté européenne : Briefing

Exploitation illégale des forêts : ce que dit le Plan d'Action FLEGT de la Commission européenne

Introduction

En raison de la préoccupation internationale croissante au sujet de l'exploitation illégale des forêts, la Commission européenne a élaboré un Plan d'Action sur l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)¹. Ce Plan d'Action a été adressé au Conseil² et au Parlement européen en mai 2003, et le Conseil en a adopté les conclusions³ le 13 octobre 2003.

Le but du Plan d'Action est d'assurer la légalité dans le secteur forestier, mais la Commission signale aussi que, dans une perspective plus vaste, l'objectif est la gestion durable des forêts. Le Plan d'Action reconnaît la gravité et la complexité du problème ainsi que le fait que l'Union européenne en tant que grande consommatrice de produits dérivés du bois doit orienter sa demande vers le bois légalement récolté uniquement. Enfin, la Commission reconnaît que l'application de la législation forestière – en l'absence de modification de lois injustes – peut aggraver la situation des populations plus démunies.

QUE dit le Plan d'Action ?

1. Soutien aux pays producteurs de bois (section 4.1)

Le défi est de veiller à ce que les mesures destinées à lutter contre l'exploitation illégale des forêts, et en particulier le renforcement de l'application de la législation en la matière, ne se polarisent pas sur les plus faibles, telles les populations rurales démunies, en épargnant les acteurs plus puissants. Les réglementations et politiques forestières en vigueur ont tendance à favoriser les grandes exploitations forestières et risquent, ce faisant, de priver la population locale d'un accès aux ressources forestières. Pareille injustice est source de ressentiment et de discorde. Elle contraint également la population locale, tributaire des ressources forestières, à opérer dans l'illégalité. Toutefois, les populations habitant la forêt peuvent s'avérer des alliés de poids, pour peu qu'elles fassent l'objet de mesures incitatives appropriées.

La Commission signale que les bailleurs de fonds, dont l'Union européenne et ses états membres, peuvent donner un poids supplémentaire à de telles initiatives en fournissant une aide à la gestion communautaire des forêts, en contribuant à propager les leçons tirées de ces initiatives dans des législations et des politiques nationales et en coopérant

¹ http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0251fr01.pdf

² Le Conseil est la principale institution législative et décisionnelle de l'UE. Il représente les gouvernements nationaux des états membres.

³ http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/c_268/c_26820031107fr00010002.pdf

avec les gouvernements partenaires de manière à ce que certains facteurs clés sous-jacents, tels que la propriété foncière et l'accès aux ressources forestières, encouragent la population locale à participer à la lutte contre l'exploitation illégale des forêts.

Dans les pays qui font peu respecter la législation sur les forêts, des systèmes fiables permettant de distinguer la production légale de la production illégale joueront un rôle essentiel pour fournir au marché des garanties crédibles du caractère licite de la récolte. Une gamme de technologies devraient permettre de surveiller les opérations de récolte et de suivre la trace du bois depuis le lieu de sa récolte jusqu'aux marchés finaux, en passant par les usines de transformation et les ports. La coopération au développement de la Commission européenne dans le domaine des forêts pourra encourager la définition de tels systèmes de surveillance et de suivi.

La Commission estime que les bailleurs de fonds peuvent contribuer à promouvoir une plus grande transparence de l'information dans le secteur forestier. La transparence passe notamment par l'accès à des informations exactes sur la localisation et la propriété des concessions forestières et sur l'état des forêts, ainsi que par la transmission d'informations sur les lois et règlements dans des langues compréhensibles par le grand public. Les législations peuvent être dépassées et privilégier une approche 'top-down' et être si complexes que se soumettre à toutes leurs exigences représente une charge disproportionnée, propice à encourager l'exploitation illégale.

Les gouvernements partenaires ont besoin des bailleurs de fonds pour mettre en œuvre de vastes réformes en matière de gouvernance, notamment au niveau de la justice, de la police et de l'armée. Dans de nombreux pays, la corruption et l'absence de responsabilisation dans ces institutions encouragent grandement une exploitation des ressources naturelles, et notamment des forêts, caractérisée par son illégalité et par l'atteinte portée à l'environnement.

Pour répondre aux problèmes présentés ci-dessus, la Commission va assurer un appui renforcé au travers de ses documents stratégiques par pays et régionaux, pour les pays et régions où les forêts constituent une priorité. La lutte contre l'exploitation illégale est également une priorité des orientations stratégiques 2002-2003 de la ligne budgétaire "Forêts tropicales"⁴.

2. Commerce du bois (section 4.2)

L'Union européenne, tout en continuant de renforcer la coopération multilatérale, cherche à conclure immédiatement des accords de partenariat FLEGT bilatéraux et régionaux, afin que les principaux pays producteurs et importateurs travaillent main dans la main contre l'exploitation illégale.

Les accords de partenariat FLEGT concerneront dans un premier temps un nombre limité de produits en bois massif et s'étendront, le cas échéant, à d'autres catégories de

⁴ A consulter sur le site <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl>.

produits. Il faudrait notamment définir un moyen de vérifier que la récolte du bois importé de pays tiers est conforme à la législation en vigueur du pays producteur. La Commission présentera une proposition de règlement⁵ pour mettre ce régime en oeuvre. Ce règlement définira les produits couverts et décrira les autorisations requises pour vérifier si le bois a été récolté de manière légale. Il spécifiera la nature et le mandat d'éventuelles instances consultatives, et énumérera les pays auxquels ces contrôles seront appliqués. Les pays participants désigneront leurs autorités compétentes.

La délivrance d'autorisations doit être efficace, fiable et publiquement vérifiable, et ne pas pénaliser le commerce légal. Certains éléments seront communs à chaque accord. Ainsi, les pays partenaires doivent :

- s'engager à garantir que la législation forestière est cohérente et applicable, et qu'elle est propice à la gestion durable des forêts;
- élaborer des systèmes techniques et administratifs permettant de contrôler les activités d'exploitation et de suivre la trace du bois depuis le point de récolte jusqu'au marché;
- doter le système de suivi et d'autorisation de mécanismes de contrôles et vérifications comprenant, entre autres, la désignation de contrôleurs indépendants.

L'Union européenne cherchera à développer une approche régionale des partenariats FLEGT afin de mettre en oeuvre des mesures commerciales cohérentes et efficaces dans un cadre interrégional.

Pour mettre en oeuvre ce qui précède, la Commission instaurera une première étape de dialogue avec les pays intéressés. Cela comportera une large participation des acteurs concernés. Parallèlement, la Commission demandera l'autorisation d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat.

D'autre part, la Commission examinera les différentes possibilités d'adoption d'une législation permettant de contrôler les importations dans l'Union européenne de bois exploités de manière illégale, et communiquera au Conseil le fruit de ses travaux dans le courant de l'année 2004. L'incidence d'une telle législation sera elle aussi étudiée. La Commission engagera également des consultations avec les acteurs du secteur forestier sur les possibilités et les conséquences de nouvelles mesures législatives.

3. Marchés publics (section 4.3)

La législation de l'Union européenne en matière de marchés publics fait actuellement l'objet de révision et d'amendement. Un manuel pratique, en cours d'élaboration par la Commission, démontrera qu'il est possible de prendre en considération le bois récolté

⁵ Il existe deux types de lois de l'UE : les règlements, et les directives. La différence entre les deux est qu'un règlement est adopté directement par tous les États membres, tandis qu'une directive doit être incorporée au préalable dans la législation nationale.

de manière légale et les produits réalisés à partir de ce même bois, dans le cadre des directives actuelles. La Commission attirera l'attention des gouvernements des États membres sur la possibilité de prendre en compte l'exploitation illégale des forêts dans la passation de marchés publics.

4. Initiatives du secteur privé (section 4.4)

La Commission compte tirer les leçons des nouvelles initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises, et soutiendra l'adoption de codes de conduite exigeants. Elle apportera une aide au renforcement des capacités des pays en développement, et encouragera une participation active du secteur privé, notamment en vue de fournir une assistance technique et financière pour garantir la légalité des opérations tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

5. Financement et investissement (section 4.5)

Les investissements de capitaux importants dans des entreprises du secteur forestier, des usines de fabrication de papier et de pâte à papier, par exemple, qui n'ont pas clairement garanti l'origine légale du bois fourni ni le caractère durable de son exploitation à long terme présentent un risque élevé. Les banques et les institutions financières devraient évaluer le risque lié aux facteurs sociaux et environnementaux, susceptible d'influer sur la rentabilité de leurs investissements.

La Commission veut encourager la prise en considération des aspects environnementaux et sociaux au niveau des banques et des institutions financières afin que celles-ci appliquent des procédures correctes et efficaces, de la conception et la mise en oeuvre d'un projet. Elle favorisera également l'élaboration de procédures spécifiques par lesquelles les agences de crédit à l'export, la Banque européenne d'investissement et la facilité d'investissement de Cotonou intégreront les considérations environnementales et sociales dans les précautions nécessaires à prendre.

6. Les instruments législatifs existants (section 4.6)

La législation de l'Union européenne criminalise le blanchiment des capitaux et le qualifie 'd'infraction grave' (avec des peines de détention supérieures à un an). La Commission tentera de déterminer dans quelle mesure la législation actuelle des États membres sur le blanchiment des capitaux est applicable aux délits du secteur forestier, et encouragera les États membres à qualifier de délit l'exploitation illégale des forêts effectuée dans le but de blanchir des capitaux. La Commission, au travers de sa coopération au développement, assistera s'il y a lieu le renforcement de la capacité des pays partenaires à s'attaquer aux questions de blanchiment des capitaux liées à l'exploitation des forêts.

La convention internationale de 1973 sur le commerce des espèces menacées d'extinction (CITES) a un rôle important à jouer au niveau du contrôle du commerce d'essences d'arbres menacées. La Commission s'attachera à remédier aux insuffisances du système d'autorisation qui régit le commerce des essences énumérées dans les annexes de la convention.

La législation sur les biens volés peut parfois être applicable à l'exploitation illégale des forêts et permettre aux États membres de combattre la récolte illicite. La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption est également applicable, les opérations d'exploitation illégale des forêts s'apparentant à de la corruption.

7. Coordination et programmation (section 5)

Un mécanisme de coordination sera mis en place au sein de la Commission qui :

- facilitera la mise en œuvre du plan d'action FLEGT,
- fournira le soutien technique nécessaire à l'élaboration d'accords de partenariat,
- mettra au point un plan de travail détaillé et bien coordonné pour le plan d'action FLEGT avec les États membres de l'Union, et
- lancera, avec les principaux intervenants du secteur forestier et d'autres parties intéressées, un processus de consultation sur l'initiative FLEGT.

Conclusions

Ce Plan d'action de l'Union européenne est une étape importante pour la Commission européenne, et constitue un élément positif pour attaquer le problème de l'exploitation illicite des forêts. Néanmoins, le Plan d'action ne reconnaît pas le caractère mondial d'une telle exploitation, qui existe aussi bien dans les pays membres de l'Union (elle est estimée à 50% en Estonie) qu'au Canada ou en Russie, et pas uniquement limit dans les e aux tropicaux. La Commission énumère un certain nombre de points d'action différents, mais aucun d'entre eux n'est suffisamment concret pour guider avec certitude les états membres de l'Union européenne. En outre, aucune stratégie n'en ressort clairement, du fait que la Commission ne présente que des 'options'. Ainsi, la Commission ne garantit pas que ces initiatives seront en mesure de combattre les délits relatifs aux forêts.

Pour davantage d'information sur l'avis des ONG, visitez le site : www.fern.org, section commerce.

Préparé par Chantal Marijnissen, FERN, décembre 2003.