

Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois (FLEGT)

Juillet 12 | Page 1 sur 5

Note d'information

Les organisations locales de la société civile se joignent à la lutte de l'UE contre l'abattage illégal



Le Liberia est le seul pays où les communautés étaient directement représentées dans les négociations des APV.
Image: FERN

Le déboisement et l'abattage illégal, notamment dans les régions de la forêt tropicale, font peser sur la biodiversité la menace d'une perte à grande échelle, et affectent de manière extrêmement négative le climat mondial. L'abattage illégal cause également des difficultés financières tant aux populations locales qu'aux économies des pays exportateurs de bois. La Banque Mondiale estime à au moins 10 % le pourcentage du commerce mondial du bois qui est illégal, ce qui donne lieu à une perte annuelle de 15 milliards de dollars des États-Unis d'Amérique au préjudice des pays en développement. Les revenus issus de l'abattage illégal ont par ailleurs été utilisés pour alimenter les conflits nationaux et régionaux (dans la République Démocratique du Congo, au Libéria et au Cambodge).

Bien que l'on ne dispose pas de chiffres exacts, on estime que le bois de provenance illégale représente environ la moitié de l'ensemble des importations de bois tropical dans l'Union européenne (UE). Depuis plus de 10 ans, Bruxelles travaille à la mise en place d'un plan exhaustif visant à s'attaquer au problème. Il n'est pas aisé d'avancer en la matière. En effet, souvent, des collusions existent entre les gouvernements et l'industrie du bois, ainsi qu'une corruption généralisée. Une définition exacte de la notion du commerce illégal peut s'avérer difficile, et son exposition dangereuse. Des questions afférentes aux droits de propriété foncière sont en jeu : le fait de savoir à qui appartiennent les terres et les arbres qui poussent sur ces dernières demeure un problème pressant.

Le Plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (ou FLEGT) vise à améliorer la gestion et la gouvernance des forêts dans les pays exportateurs, ainsi que, de manière concomitante, à garantir aux consommateurs de l'UE le caractère légal des importations de bois. Essentiels aux travaux menés dans le cadre du plan FLEGT sont ce que l'on appelle les Accords de Partenariat Volontaire (ou APV), qui constituent

des accords commerciaux juridiquement contraignants négociés entre l'UE (qui intervient au nom et pour le compte des États membres de l'UE) et les gouvernements des pays exportateurs de bois.

Dans de nombreux pays exportateurs de bois, les questions afférentes à la foresterie ont souvent été abordées selon une approche hiérarchique, le pouvoir de prise des décisions et de mise en œuvre des politiques revenant aux gouvernements (lesquels sont, quant à eux, fréquemment favorables aux intérêts de l'industrie du bois). Les groupes concernés par l'environnement forestier ou les centaines de milliers de personnes dont les vies dépendent des forêts, se sont vus, en général, exclus des discussions relatives à la définition de telles politiques.

Pour enregistrer de véritables progrès dans le domaine de l'abattage illégal ou en ce qui concerne les questions essentielles liées à la gouvernance forestière, tant l'UE que de nombreux gouvernements des pays exportateurs de bois ont reconnu que d'autres groupes doivent pouvoir participer en la matière : non seulement l'industrie du bois mais aussi, de manière plus importante, les groupes de la société civile et les ONG, ainsi que les communautés qui dépendent des forêts et les peuples autochtones.

FERN, une ONG européenne, œuvre en vue de l'instauration d'une telle participation à grande échelle dans le processus de négociation des APV-FLEGT. Elle a produit récemment un rapport¹ qui se penche sur les négociations intervenues dans sept pays exportateurs de bois (au Cameroun, en République centrafricaine, au Congo-Brazzaville (ou République du Congo), au Gabon, au Ghana, au Libéria et en Malaisie).

Le rapport a conclu que les discussions relatives aux APV-FLEGT ont altéré de manière radicale le paysage des négociations et de l'élaboration des politiques. Pour la toute première fois, les groupes locaux de la plupart des pays concernés ont eu leur mot à dire concernant des décisions qui affectent de manière essentielle l'environnement, leurs moyens de subsistance et leur avenir. Jamais auparavant un tel processus inclusif n'était intervenu.

Analyse pays par pays

Cameroun: Au Cameroun, les négociations de l'APV avaient débuté en 2005, mais n'ont été ratifiées qu'en 2011. La longueur du processus met en évidence le rôle joué par le pays en tant que projet pilote pour ce qui était, à l'époque, une notion nouvelle.

Dans un premier temps, les choses ne se sont pas bien déroulées. En 2003, la Plateforme Forêts-Communauté Européenne (ECFP) avait été mise en place pour contrôler la dépense des aides versées par l'UE au profit du secteur forestier. Ce groupe avait été mis en place par FERN et l'ONG locale Centre pour l'Environnement et le Développement (CED). Des organisations communautaires avaient également participé à la collecte d'informations concernant l'abattage illégal et les violations des droits de l'homme.

Les relations entre le gouvernement, l'industrie forestière et ces organisations n'étaient pas bonnes, les bureaux de ces dernières faisant souvent l'objet de perquisitions et leur personnel d'harcèlement. Au début, le gouvernement a tenté d'écarter la société civile. À terme, après une pression considérable tant de la part des ONG internationales que de celles locales, les groupes de la société civile ont obtenu deux sièges dans le cadre des négociations, aux côtés des quatre représentants de l'industrie du bois et des 12 délégués gouvernementaux.

Les relations se sont visiblement améliorées au fur et à mesure : le gouvernement s'est aperçu que les représentants des organisations de la société civile avaient accès à des informations précieuses, grâce aux partenariats que ces organisations entretiennent avec FERN et d'autres ONG. L'adoption d'une approche optimiste et disponible a contribué pour beaucoup à écarter les suspicions initiales du gouvernement. Les représentants de la société civile ont fait connaître leur satisfaction par rapport au processus afférent à l'APV, en indiquant que leur participation n'avait pas de précédent.

« (...) tout au long des négociations, le Cameroun a mené un processus de consultation constructif et continu avec les parties prenantes, incluant tant l'industrie que la société civile », a déclaré un communiqué de presse conjointement publié par l'UE et le Cameroun à la fin des négociations. « L'Accord consacre une telle vision favorable à un engagement actif des parties prenantes. »

République centrafricaine: Un APV a été signé fin 2011, bien qu'il n'ait pas encore été ratifié par le gouvernement du pays. Bien que les négociations aient été finalisées relativement rapidement, des inquiétudes subsistent pour ce qui est du niveau et de la qualité de la participation de la société civile au processus d'ensemble.

Un écueil de taille a été constitué par le défaut généralisé d'implication des ONG locales dans le secteur forestier. Un groupement d'ONG soutenu par le gouvernement (les « GONGOS ») existait bel et bien, mais il était faible. Il n'y a eu quasiment pas de contact avec d'autres ONG régionales. Les organisations de la société civile se sont avérées, en général, inefficaces, alors que les communautés locales et

1 Disponible à partir du mois de septembre sur www.fern.org.



Le lancement du programme indépendant de la société civile de surveillance des APV
Image: Andrew Inglis

les peuples autochtones manquaient d'organisation. Déjà à un stade précoce des négociations, plusieurs ONG internationales, et notamment FERN, ont organisé une réunion sur le FLEGT, en encourageant les organisations de la société civile à y participer. Ceux qui se sont manifestés tendaient à intervenir à titre individuel, plutôt qu'en tant que des représentants d'un groupe plus large. Les luttes intestines qui opposaient certains groupes et individus n'ont pas amélioré la donne. Vers la fin du processus APV, un membre clé de la société civile (un des deux représentés dans le cadre des négociations) a été renvoyé par son organisation d'appartenance.

Les débats ont été bâclés : le gouvernement était pressé de finaliser les négociations avant la tenue des élections nationales, ce qui a eu pour conséquence que l'on ne disposait que de peu de temps pour assurer une participation plus large. En même temps, peu de retours ont été opérés en faveur aussi bien des communautés que des ONG concernant les négociations.

En dépit de ces difficultés, certains progrès ont pu être accomplis. Il semble clair qu'au fur et à mesure du processus,

la confiance entre les différents groupes impliqués a augmenté, les représentants de la société civile ayant développé, par ailleurs, des parties importantes de l'APV.

République du Congo: Malgré l'absence de participation de la part de la société civile dans les questions de foresterie par le passé et en dépit du fait que les relations entre les groupes de la société civile, d'une part, et le gouvernement et l'industrie du bois, d'autre part, étaient tendues, le texte de l'APV signé début 2009 est considéré comme étant d'une excellente qualité.

Au début des négociations, FERN avait organisé un atelier pour encourager la participation de la société civile. En outre, des programmes s'inscrivant dans le cadre du FLEGT financés par l'UE, entre autres, ont contribué à l'instauration d'un réseau d'organisations. Les tensions qui existaient entre les groupes de la société civile et l'industrie du bois se sont détendues au fur et à mesure, bien que surtout en ce qui concerne les sociétés affiliées aux importateurs de bois de l'UE. Les sociétés congolaises et asiatiques (ces dernières étant très actives dans le pays) n'ont pas participé aux négociations de l'APV.

Le sentiment général est que l'expérience afférente au processus APV a aidé les organisations de la société civile à acquérir plus de confiance et à être capables de faire entendre leurs voix par le gouvernement.

« *Beaucoup de travail reste encore à accomplir, mais nous pensons que le cadre mis en place est susceptible d'accorder aux communautés locales de la République du Congo une influence sans précédent sur l'avenir des forêts, qui sont si essentielles à leur survie et à la préservation de leur culture* », a déclaré Roch Euloge N'Zobo, directeur des programmes auprès de l'Observatoire Congolais de Droits de l'Homme (OCDH), une ONG ayant participé aux débats relatifs à l'APV.

Gabon: Les négociations sur l'APV-FLEGT sont toujours en cours au Gabon, n'ayant débuté officiellement que fin 2010. À ce jour, la participation des groupes de la société civile a rencontré de nombreux obstacles, les relations avec le secteur forestier ayant été décrites comme étant « tendues et mauvaises ». Le gouvernement s'est par ailleurs montré réticent d'être perçu comme contribuant à l'apaisement ou à la participation des communautés locales, considérée comme une menace pour le pouvoir détenu par le gouvernement local.

L'UE a réussi à obtenir que la société civile soit représentée. FERN a apporté son soutien par le biais de la mise à disposition d'informations et en renforçant les compétences en matière de négociation. Les groupes de la société civile

déclarent qu'une telle assistance s'est avérée essentielle. De manière graduelle, le processus a évolué et la société civile a pu y jouer un rôle, en développant une sorte de rapprochement avec l'industrie du bois et le gouvernement. *« Au moins, à présent, il existe une possibilité d'échanger »*, a déclaré une ONG. *« Au départ, il n'était même pas envisageable de se rencontrer et maintenant il existe une certaine acceptation autour de la même table de négociations. »*

Les groupes de la société civile indiquent que leur implication dans le processus FLEGT constitue la première fois où ils ont été autorisés à participer de manière active dans des négociations utiles, et ce n'est pas tout, puisqu'ils se sont montrés plus familiarisés avec les questions afférentes au processus FLEGT que le gouvernement lui-même.

Toutefois, le développement de la société civile se trouve toujours à un stade très précoce, et il devra encore être cultivé avec soin pour qu'un réseau d'ONG mûres puisse être développé. À défaut, il pourrait s'effondrer.

Ghana: Le recul des forêts a été extensif au Ghana, passant de 8,2 millions d'hectares en 1900 à 1,5 millions d'hectares en 1990. Préalablement au démarrage du processus FLEGT, le Ghana disposait déjà d'une coalition importante d'ONG qui concentraient leurs efforts sur le secteur de la foresterie, regroupées sous la bannière de Forest Watch Ghana (FWG).

À l'origine, le gouvernement n'avait pas réellement l'intention de mettre en place un processus inclusif, et il n'y a eu que peu de contacts tant avec les organisations de la société civile qu'avec l'industrie du bois. Ce n'est donc qu'au moyen de la menace de l'introduction d'actions devant les tribunaux et du recours aux médias que les groupes de la société civile sont parvenus à participer aux débats, ceux-ci ayant été couronnés d'un grand succès en l'occurrence.

Les négociations officielles ont débuté en 2007 et l'APV a été signé en 2009. Au fur et à mesure de l'avancée des discussions, les relations entre les ONG locales, régionales et internationales se sont améliorées de manière considérable. Les négociations relatives à l'APV ont également suscité un plus grand intérêt et une implication plus importante concernant d'autres questions en matière de foresterie.

« Nous avons bon espoir », indique Kyeretwie Opoku, de FWG. *« L'accord constitue une plate-forme raisonnable en vue du renforcement des droits des communautés, ainsi que pour résoudre les difficultés afférentes à la durabilité de notre biodiversité, aux moyens de subsistance en milieu rural, à la corruption du secteur public et aux objectifs nationaux en termes de revenus. C'est à présent que nous devons nous préparer pour le véritable combat, et passer de la théorie à la pratique. »*

Libéria: Le Libéria constitue un cas d'exception en ce que les négociations relatives à l'APV incluaient non seulement des représentants des organisations de la société civile, mais aussi des groupes locaux de communautés forestières. Un groupement local d'ONG (la Coalition d'ONG pour le Libéria) a favorisé les relations avec ces communautés et a exercé des pressions avec succès en vue de leur inclusion dans les débats (ce qui n'avait jamais auparavant été le cas au Libéria, ou dans tout autre pays APV).

Les discussions se sont bien déroulées, bien qu'il ait été clair dès le départ qu'il existait un déficit de confiance entre le gouvernement et l'industrie forestière, d'une part, et les ONG et les groupes communautaires, de l'autre. Ainsi que cela a été le cas dans d'autres pays, le processus APV a aidé les ONG et les communautés à s'organiser davantage. Il a également encouragé les contacts avec d'autres ONG extérieures au pays. Un APV a été signé début 2011, mais il n'a pas encore été ratifié.

À la fin des débats, les ONG ont publié un communiqué de presse comme suit :

« La Coalition d'ONG pour le Libéria, incluant les Comités communautaires de développement forestier et les communautés locales affectés par les activités d'abattage ont exprimé leur satisfaction concernant le mode participatif et ouvert selon lequel le processus relatif à l'APV s'est articulé, une attention toute particulière y ayant été accordée à la participation des organisations de la société civile et des communautés locales. »

Malaisie: Bien qu'il s'agisse là, de loin, du pays le plus développé sur le plan économique des États concernés, le processus FLEGT y a été le moins réussi, avec des négociations (officiellement débutées en 2006) à présent au point mort. Préalablement au démarrage du processus, la Malaisie avait fait des démarches en vue de l'obtention de l'accréditation du Forest Stewardship Council (FSC) concernant ses exportations de bois. À de tels effets, le gouvernement s'était allié avec le réseau d'ONG JOANGOHutan, un groupement de 11 ONG sociales qui concentrent leurs efforts sur les questions afférentes aux droits de propriété foncière des communautés.

Du point de vue historique, les relations entre le gouvernement et les ONG ont toujours été des rapports d'antagonisme, notamment dans l'État de Sarawak, en Malaisie orientale, où certaines ONG ont été inscrites sur la liste noire et les membres des communautés sont régulièrement emprisonnés en raison de leurs protestations concernant les droits fonciers et d'autres questions.

Les échanges informels entre l'UE et le gouvernement, qui ont débuté en 2003, ne prévoyaient pas (du moins

officiellement) la participation de quelque organisation de la société civile que ce soit. Les discussions se sont poursuivies et le gouvernement a cantonné la participation des ONG à une série de réunions de consultation, sans permettre pour autant leur implication directe. JOANGOHutan et le réseau de peuples autochtones JOAS se sont retirés du processus, et ont publié la déclaration suivante à ce propos :

« *Nous ne permettrons pas que notre participation soit utilisée pour légitimer un processus hautement critiquable et qui n'accorde que peu d'importance aux droits des communautés autochtones et aux souffrances que celles-ci endurent. Nous ne pouvons pas permettre davantage que notre participation vienne légitimer un processus qui affirme avoir pour objectif l'établissement d'une bonne gouvernance, mais qui, dans en pratique, fait justement le contraire.* »

Nul APV liant l'UE et la Malaisie n'a été initialisé jusqu'à maintenant et il existe encore plusieurs points d'achoppement à traiter avant que des progrès ne puissent être accomplis en la matière, dont notamment la mise en place d'un processus participatif au profit des ONG et des peuples autochtones.

Conclusion

L'UE a joué un rôle central pour garantir que les différents groupes de la société civile puissent participer au processus de négociation des APV dans le cadre du FLEGT. Sans la pression que l'UE a exercée sur les gouvernements et les représentants de ces derniers, les groupes de la société civile n'auraient pas été en mesure d'y participer.

Dans la plupart des cas, le processus APV s'est bien déroulé. Les négociations ont comporté un niveau de participation des organisations de la société civile (des groupes locaux de défense de l'environnement, des droits sociaux et des droits de l'homme) jamais vu auparavant dans le secteur de la foresterie des pays concernés, à l'exception du cas de la Malaisie, où le comportement affiché par le gouvernement a entravé une telle participation. La nature généralement inclusive des échanges contraste avec les négociations sur la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la

dégradation des forêts (REDD+), qui tendent soit à écarter les groupes locaux, soit, dans certains cas, à agir à l'encontre de la participation de la société civile.

Les ONG européennes, dont notamment FERN, ont joué un rôle important pour assurer la participation de la société civile au processus APV, en dispensant des formations et en apportant leur soutien, ainsi qu'en favorisant les contacts avec des ONG régionales et internationales. FERN a également contribué à la facilitation de la création du réseau Africa Community Rights Network (ACRN), un groupement régional d'ONG africaines, créé par des ONG du continent participant à des processus APV, dans un but de partage des informations et de leurs expériences réciproques.

Le processus APV a contribué, dans une bonne mesure, à favoriser la compréhension mutuelle et à lutter contre les suspicions et les divisions qui existent entre les gouvernements, l'industrie du bois et les groupes locaux de la société civile. Dans la plupart des cas, des anciens antagonismes ont été dépassés. Le rôle joué par certaines personnes dans les discussions s'est avéré essentiel pour l'instauration d'un climat de bonne foi et de confiance. Par ailleurs, les échanges concernant les APV ont servi en tant « qu'outil » ayant permis aux groupes y ayant participé de gagner le respect et d'acquiescer la confiance nécessaire pour s'attaquer aux questions afférentes aux réformes juridique et politique.

« (...) Ceci nous autorise à espérer que les peuples forestiers locaux seront entendus, que leurs droits seront respectés et que leurs préoccupations seront prises en considération. »

**Roch Euloge N'Zobo,
Observatoire Congolais de Droits de
l'Homme (OCDH)**

Pour plus d'information, contactez FERN:

1C Fosseyway Business Centre Stratford Road Moreton-in-Marsh, Gloucestershire GL56 9NQ UK	Rue d'Edimbourg, 26 1050 Bruxelles Belgium
t +44 (0)1608 652 895 f +44 (0)1608 652 878	t +32 (0)2 894 4690 f +32 (0)2 894 4610

e info@fern.org

Pour plus de rapports sur FLEGT et d'autres sujets,
visitez <http://www.fern.org> et <http://loggingoff.info/>