

Fred Pearce

PATRIMOINE FORESTIER

**comment les nouvelles lois commerciales
de l'UE aident les pays à protéger leurs forêts
et leurs populations**



Une publication de FERN, octobre 2012

Table des matières

Introduction	3
Révolution dans les forêts tropicales humides	4
Renforcer le droit et améliorer la gouvernance des forêts	6
Renforcer la société civile	10
<i>Encadré 1 Échec des négociations en Malaisie</i>	12
Tiers : la Chine	13
<i>Encadré 2 Ghana, les bonnes nouvelles du côté des tronçonneuses</i>	14
La loi et les pauvres	17
<i>Encadré 3 Indonésie, la tectonique des plaques</i>	19
<i>Encadré 4 Codage à barre des forêts d'une nation</i>	21
Conclusion	23

Auteur : Fred Pearce

Conception graphique de Daan van Beek, Utrecht, Pays-Bas

Photo de couverture : des pêcheurs lèvent leurs filets du fleuve Congo pour récupérer la pêche du jour.

© Greenpeace / Jiro Ose

ISBN : 978-1-906607-24-1

Réalisation de FERN

Octobre 2012

Les recherches et la publication de ce rapport ont été rendues possibles grâce au soutien de la fondation FORD.

Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de FERN ou de tout donateur.



FERN bureau en Belgique

Rue d'Edimbourg 26, 1050 Bruxelles, Belgique

Tel : +32 2 894 4690

www.fern.org

info@fern.org

FERN bureau Royaume-Uni

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh, Gloucestershire GL56 9NQ, Royaume-Uni

Tel : +44 1608 652 895

Fax : +44 1608 652 878



Photo de Olivier Grand / CIFOR

Marché de bois — Yaoundé, Cameroun

Introduction

Le mois de mars 2013 pourrait s'avérer un mois critique pour la survie des forêts de la planète. Il s'agira du mois d'entrée en vigueur du règlement de l'Union européenne dans le domaine du bois, interdisant le bois issu de l'exploitation illégale des forêts sur l'un des marchés du bois les plus importants du monde.

Le règlement n'est pas le premier à bannir les importations illégales de bois. Les États-Unis en avaient fait de même aux termes de son amendement à la loi Lacey (« Lacey Act ») de 2008. Mais l'UE est allée beaucoup plus loin. En effet, le règlement fait partie d'un plan d'action ayant d'ores et déjà fait l'objet d'accords commerciaux juridiquement contraignants, avec un certain nombre de pays, sur les réformes de la gouvernance du patrimoine forestier. Les réformes s'attachent à une meilleure reconnaissance des droits, dont les droits fonciers, des communautés forestières et des peuples autochtones.

Ces Accords de partenariat volontaire (APV) assurent une plus grande transparence et responsabilité. Leur ambition est de freiner la corruption et d'habiliter les communautés forestières. Ils bénéficient du potentiel de transformer la façon dont les forêts tropicales les plus importantes du monde sont exploitées, dans des pays allant de l'Amérique Latine à l'Afrique occidentale et centrale et à l'Indonésie.

Le présent rapport présente les progrès réalisés par les APV en encourageant les réformes forestières et la justice sociale dans le domaine forestier. Il suggère que, bien que les progrès n'aient pas été universels et que les exploitants forestiers soient des experts dans la découverte du maillon faible dans toute forme de gouvernance, les APV connaissent du succès. Ils constituent des initiatives uniques en matière de gouvernance. En offrant un moyen de faire participer plus d'acteurs de la société civile, ils offrent un modèle pour une meilleure gouvernance allant bien au-delà des forêts.



Photo de Charlie Pye-Smith/CPFOR

Billes de bois illégales provenant de la forêt naturelle, Riau, Indonésie

Révolution dans les forêts tropicales humides

Il a été estimé qu'environ un dixième de l'abattage dans les forêts du monde est illégal. Dans l'Amazonie brésilienne, l'Indonésie et certaines parties de l'Afrique de l'Ouest, ce chiffre peut dépasser les cinquante pour cent. Une étude du Royaume-Uni, réalisée par le groupe de réflexion Chatham House en 2010, a constaté que plus de 100 millions de mètres cubes de bois sont illégalement abattus chaque année dans le monde – suffisamment de billes de bois pour faire dix fois le tour de la planète Terre. Ces actes criminels dégradent ou détruisent environ 5 millions d'hectares de forêt par an et privent les gouvernements de revenus pouvant s'élever à la somme de 10 milliards de dollars (USD).

Le bois d'œuvre, dûment exploité, pourrait constituer une source de richesses et de développement mais, dans les faits c'est souvent devenu un fléau. Dans les pays comme le Cambodge, la République Démocratique du Congo (RDC) et le Libéria, le bois illégal finance l'achat des armes et alimente les guerres civiles.

Mais au moins, nous en parlons. Il y a de cela vingt ans, lors du Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio, lorsque la déforestation des forêts tropicales est devenue pour la première fois une priorité du programme international, l'illégalité était le problème gardé sous silence. Ce n'est qu'en 2001, après une réunion à Bali, qu'une déclaration ministérielle a enfin reconnu que « l'abattage illégal et le commerce illégal des produits dérivés associés menacent les écosystèmes [et aboutissent à] des dommages économiques et sociaux graves, en particulier pour les communautés locales, les populations démunies et défavorisées ». Aujourd'hui, la lutte contre l'abattage illégal est devenue la principale méthode de lutte contre le recul des forêts, susceptible d'unir les consommateurs et les pays producteurs.

L'application des lois existantes dans la jungle traditionnellement sans foi ni loi du monde offre un potentiel global pour la lutte contre la déforestation, en calmant les rapports parfois antagonistes des pays exportateurs, qui tiennent à maintenir leur souveraineté sur « leurs » forêts, et les pays importateurs. En conjuguant leurs forces pour combattre le commerce du bois abattu illégalement, les pays importateurs offrent leurs pouvoirs sur les marchés internationaux, afin qu'ils soient utilisés à l'appui des lois nationales sur l'exploitation forestière des pays exportateurs.

Mais cela ne fonctionnera que s'il existe une justice dans les forêts, et si les communautés forestières traditionnelles et les peuples autochtones, dont les activités ont souvent été criminalisées, sont protégés et leurs droits garantis. Cela demande souvent une réforme fondamentale des lois sur l'exploitation et la gouvernance des forêts. En combinant une interdiction sur l'importation de bois abattu illégalement à des accords juridiquement contraignants sur une réforme fondamentale de l'exploitation des forêts,

l'Union européenne tente d'aider les pays à parvenir à cette double stratégie pour mettre en place une gestion durable des forêts.

Les politiques européennes suivent le courant des progrès économiques dans de nombreux pays en développement. L'application renforcée des lois dans les forêts est devenue, au cours des dernières années, un point important de l'agenda politique national de nombreux acteurs. Selon Chatham House, l'abattage illégal dans les points chauds de la déforestation, comme l'Amazonie brésilienne, l'Indonésie et l'Afrique centrale a chuté de 50 à 75 pourcent au cours de la première décennie du 21ème siècle. Depuis 2004, le Brésil a réduit ses taux de déforestation en Amazonie de 70 pourcent, principalement grâce à de meilleures politiques.

L'Indonésie, accueillant la troisième plus grande forêt tropicale du monde, suit une voie similaire. Il n'y a pas si longtemps que cela, ses forêts étaient synonymes de corruption et d'illégalité, jusqu'à 90 pourcent des billes de bois étant prélevées illégalement dans la forêt tropicale. Le président, chef de file des réformes, Susilo Bambang Yudhoyono, a déployé des efforts fermes pour dompter les forces responsables de la destruction de la forêt. C'est devenu une caractéristique déterminante de son mandat.

Une des leçons tirées de ces succès est que l'impartialité est vitale. L'application rigoureuse des lois exige que ces lois soient justes ou cela aboutit à des injustices et des conflits. Cela a placé au centre des débats le besoin de réforme du droit forestier – afin d'apporter impartialité, responsabilité et ouverture aux régions ayant trop souvent abrité la corruption, les secrets, l'état de non-droit et la violence.

De tels changements commencent à la maison. Mais les régions importatrices comme l'Union européenne peuvent grandement contribuer à ce processus grâce à des accords commerciaux bilatéraux assurant la promotion des réformes et donnant un cadre à celles-ci, en échange de l'accès à leurs marchés.



Photo de (C)

CSO VPA programme de contrôle, Libéria 2012



Photo de Michael Padmanaba/CIFOR

Billes de bois certifiées, Kalimantan oriental, Indonésie

Renforcer le droit et améliorer la gouvernance des forêts

À partir du mois de mars 2013, l'Union européenne exigera de tous les importateurs de bois et de produits dérivés qu'ils puissent démontrer que chaque cargaison a été légalement produite.* Cet impératif fait suite à des règlements analogues adoptés aux États-Unis en 2008, en vertu de la loi Lacey (« Lacey Act »). Mais l'UE va au-delà en cherchant à obtenir des accords contraignants avec les pays exportateurs, les aidant à parvenir à la légalité et à une réforme forestière.

Cette initiative est connue sous le nom de Plan d'action FLEGT de l'UE (plan d'action européen pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux), publié en mai 2003. La clé de voûte du plan FLEGT est une série d'Accords de partenariat volontaire passés avec les principaux pays exportateurs de bois. Les accords sont conçus pour veiller à la légalité de tous les bois exportés vers l'UE et provenant de ces pays. Ils exigent le suivi du bois depuis la souche jusqu'au port, des droits de licence sur le bois, et des audits réguliers des compagnies forestières. Une fois les accords opérationnels, les importateurs peuvent contourner la responsabilité liée aux diligences préalables à l'effet de justifier la provenance du bois, ainsi qu'exigé par le règlement de l'UE dans le domaine du bois, car le bois bénéficiant d'une licence FLEGT obtient le feu vert.

Mais d'abord, les pays exportateurs doivent persuader l'UE que leurs règlements nationaux empêchant les exportations de bois illégalement abattu resteront en vigueur et seront équitables. L'objectif est de parvenir au but fixé par le Conseil de l'UE lors de l'adoption du plan d'action FLEGT en 2003 qui est comme suit : « les APV devraient renforcer les droits fonciers et les droits d'accès, en particulier pour les communautés rurales marginalisées et les peuples autochtones ; renforcer la participation réelle de l'ensemble des parties prenantes, notamment les acteurs non gouvernementaux et les peuples autochtones, l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques ; accroître la transparence ; réduire la corruption... ».

Cela suppose un processus complexe de négociation dans les pays exportateurs sur la gouvernance des forêts. L'UE a insisté pour que toutes les parties prenantes principales participent aux négociations, à savoir celles du milieu professionnel du bois et surtout celles de la société civile. Les groupes environnementaux et les organisations de protection des droits de l'homme et des droits sociaux ont largement participé à la plupart des négociations. Dans certains cas, des représentants directs des communautés forestières ont participé.

* Cela inclut tout opérateur mettant du bois sur le marché, dont le bois a poussé dans l'UE.

Philip Mikos, directeur de l'unité environnement et développement rural de la Commission européenne, a pris la parole lors de la conférence sur l'abattage illégal tenue en 2009 à Chatham House et indiqué que la participation des parties prenantes était « fondamentale » aux APV. « L'UE compte sur les parties prenantes pour identifier toute confusion, tout vide juridique ou toute mauvaise interprétation se rapportant aux lois sur l'abattage et la vente du bois », a-t-il déclaré. Sans la contribution de la société civile, les réformes feront défaut et l'application des lois échouera.

Au mois d'août 2012, l'UE avait ratifié des APV avec six pays exportateurs. Le Ghana a été le premier en 2009, suivi de la République du Congo et du Cameroun en 2010, puis de l'Indonésie, du Libéria et de la République centrafricaine en 2011. En outre, des négociations sont en cours avec la République démocratique du Congo (où la taille importante du territoire et le chaos régnant dans le pays rendent difficiles le maintien de l'ordre), le Gabon (où les négociations sont apparemment suspendues), la Malaisie (confrontée à des difficultés pour obtenir l'engagement de la société civile) et le Vietnam.

Quatre autres pays ont officiellement demandé à entamer des négociations : la Côte d'Ivoire, la Guyane, le Honduras et le Laos. Et d'autres pays ont exprimé leur intérêt, comme la Bolivie, la Birmanie, le Guatemala, l'Équateur, Madagascar, le Mozambique, le Paraguay, la Sierra Leone, la Thaïlande, l'Ouganda et la Zambie.

La plupart des négociations pour les APV se sont bien déroulées. Les exportateurs se réjouissent des certitudes ainsi offertes, compte tenu des nouveaux régimes frontaliers des États membres de l'UE. Les ONG ont accueilli favorablement la façon dont la plupart des accords entérinent juridiquement tant les droits de la société civile à participer à l'élaboration de la politique et de la législation forestières, que les droits des communautés forestières à la parole quant au moment auquel et aux conditions en vertu desquelles les concessions forestières sont accordées. Les négociations se sont avérées être des outils permettant à un grand nombre d'organisations de la société civile et de représentants des communautés de gagner en autonomie dans un secteur de la politique nationale bien trop souvent dominé par la violence, la corruption et l'illégalité.

Toutefois, le processus est loin d'être parfait et des défis importants restent à relever. Pour la plupart des pays, ratifier un APV ne représente que le début d'un processus de mise en œuvre beaucoup plus long et complexe. Veiller à une meilleure application des lois qui ne finisse pas par cibler les populations les plus démunies n'est pas le moindre de ces défis. Comme le plan d'action FLEGT l'indiquait en 2003 : « Le défi est de veiller à ce que les mesures destinées à lutter contre l'exploitation clandestine 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 plus puissants. ».

Prenons le cas du premier signataire : le Ghana. Le Ghana a engagé les négociations en 2005 et est le premier pays à être parvenu à un accord en 2008. L'APV a été signé l'année suivante. Toutefois, un changement de gouvernement a ralenti les progrès et, mi-2012, le nouveau gouvernement n'avait toujours pas nommé de société à l'effet de suivre l'origine et la destination du bois, et ne prévoyait pas non plus de conférer des licences aux exportateurs avant une année au moins, fin 2013 au plus tôt. Clairement, si les licences ne sont pas conférées avant l'entrée en vigueur du règlement de l'UE dans le domaine du bois au mois de mars 2013, cela créera des problèmes pour l'application des lois mais cela accordera également plus de temps à la mise en œuvre des réformes du droit forestier qui seront le test ultime du succès du plan FLEGT.

« Depuis le début, nous percevons FLEGT comme une possibilité pour mettre en œuvre les réformes,

telles que le recours aux appels d'offre, la transparence des concessions et le transfert des droits de propriété des forêts en faveur des fermiers » déclare Elijah Danso, un activiste social et consultant forestier au Ghana depuis vingt ans. Le plan a contribué à l'engagement de la société civile au processus décisionnel politique sur les forêts mais n'a pas encore permis de garantir les réformes qu'il estime nécessaires. Il redoute que certaines personnes au sein du gouvernement souhaitent utiliser l'APV pour s'assurer un accès permanent aux marchés de l'UE sans créer d'exploitation durable authentique ni assurer la justice dans les forêts du pays. « Il faut des pouvoirs au niveau local. Si l'APV ne le permet pas, ce sera un échec » dit-il.

Albert Katako, de CARE International, ayant représenté les ONG lors des négociations de l'APV au Ghana, met en garde sur le fait que « la mise en œuvre a été désespérément lente. Les sociétés procèdent à l'abattage d'autant d'arbres que possible avant que l'APV n'entre en vigueur. Nous voulons que l'UE fasse preuve d'autorité ».

En dépit de ces préoccupations, les APV ont (d'ores et déjà) enregistré une série de succès remarquables dans le cadre de la promotion des réformes forestières. Ces résultats ont été obtenus dans certains des environnements les moins bien gouvernés du monde, où par le passé des régimes ont généralement été imposés aux occupants des forêts sans qu'ils bénéficient d'une quelconque option pour exprimer leur opposition ou leurs différences d'opinion.

L'un des exemples est une nouvelle loi cruciale adoptée en 2011 en République du Congo et accordant de nouveaux droits aux peuples autochtones. L'adoption de la loi a duré sept longues années pavées d'embûches et a été retardée jusqu'à ce qu'elle devienne une condition de la continuation de la participation des organisations de la société civile aux négociations. La loi confèrera un accès égal aux écoles et à l'aide médicale aux 10 pourcent de la population du pays classés comme autochtone, dont le peuple Baaka (aussi connu sous le nom de pygmées) qui vit en marge de la société.

James Anaya, le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, a déclaré que la loi, la première de son genre en Afrique, « offre un exemple important de bonne pratique dans la région en faveur de la reconnaissance et de la protection des droits des peuples autochtones ». La loi elle-même constituait une priorité majeure de la société civile lors des négociations de l'APV et figure désormais en annexe de l'APV, ce qui permettra d'impliquer directement la société civile à sa mise en œuvre.

La nouvelle politique du Ghana en matière de protection des forêts et de la faune et de la flore, approuvée par le cabinet cette année, a commencé avec l'APV et le processus de consultation des parties prenantes sur le droit forestier qui lui est associé. La politique vise à mettre le Ghana en conformité aux normes internationales sur les questions comme la gestion durable. Une de ses caractéristiques distinctive est la référence à la nécessité d'une réforme foncière, notant que « le développement durable des ressources forestières et fauniques » requiert d'accepter « l'importance d'une utilisation adaptée et efficace des terres et de la sécurité de la propriété foncière ».

Au Ghana et au Libéria, des permis d'abattages controversés ont été suspendus ou annulés après que des préoccupations ont été soulevées au cours du processus d'APV. Au Ghana, des permis de récupération ont été accordés comme moyen permettant d'introduire sur le marché le bois coupé lors d'autres projets de développement, comme l'exploitation minière ou la construction de routes. Mais la disposition s'est révélée n'être qu'une faille de la loi en vertu de laquelle de larges superficies de terres ont été affectées à l'abattage. Bien que deux permis de récupération seulement aient été accordés en 2009,

plus de cent ont été conférés en 2011. « Ils sont devenus un vecteur pour l'abattage illégal, sapant l'essence de l'APV » a déclaré Danso. Toutefois, lorsqu'il est devenu clair que les règles de l'APV ne permettraient pas l'exportation de billes de bois extraites en vertu de permis de récupération, le gouvernement a agi et mis en œuvre des mesures pour pallier à la faille.

Au Libéria, des préoccupations similaires existaient quant à un possible détournement des permis à usage privé (PUP) qui avaient prospéré puisqu'ils permettaient aux exploitations forestières d'éviter les règles demandant d'engager des négociations avec les communautés forestières et la société civile. Cet abus a été mis en avant par l'Union européenne et d'autres

parties. En partie de ce fait, le président du Libéria a suspendu les nouveaux PUP et imposé un moratoire interdisant l'abattage aux PUP existants. Cette mesure a également été perçue comme une victoire du processus APV, qui légitimait les préoccupations de la société civile et assurait un cadre international juridiquement contraignant permettant d'aborder ces préoccupations.

Ce n'est que le début. Une réforme du droit forestier bien plus importante est en cours dans tous les pays parties à un APV, par suite de ces accords. Certains éléments de cette réforme exigent d'apporter des changements à la loi mais la plupart ne concernent que l'amélioration du processus. Les APV ont veillé à ce que de nombreux documents sur les concessions forestières et sur d'autres questions qui avaient antérieurement été mis sous clé deviennent accessibles au public, souvent sur des sites internet officiels. Les rapports des observateurs indépendants et des observateurs de la société civile, au titre des systèmes d'octroi des licences APV, y seront ajoutés. Cela permettra de fortement accroître la transparence des activités forestières commerciales, et grâce à celle-ci, la responsabilisation de ces activités.

L'UE a investi dans le renforcement des capacités des ONG à tous les niveaux, depuis les dirigeants nationaux jusqu'aux représentants des communautés forestières, afin d'aider à récolter les fruits de ce nouveau pouvoir et d'aider les fonctionnaires et autres acteurs dans cette tâche, parfois nouvelle, de traiter avec la société civile. En Indonésie, l'UE finance le travail des ONG afin qu'elles vérifient l'octroi des licences APV et, au Libéria, elle finance la société civile pour que cette dernière surveille l'impact des APV sur les communautés.

Mais rien de cela ne garantit encore que les réformes espérées seront toujours réalisées dans les faits, ou qu'elles réduiront la corruption, amélioreront les moyens de subsistance des communautés, garantiront les droits fonciers ou une meilleure gestion des forêts. Mais les avancées réalisées dans le cadre des APV sont cruciales pour atteindre ces objectifs et augmentent considérablement les chances d'y parvenir. La croyance est que, comme l'indique l'Institut forestier européen (European Forestry Institute) « améliorer la gouvernance des ressources aura des résultats socio-économiques positifs et contribuera à la réduction de la pauvreté pour les communautés dépendantes des ressources forestières ».



Validation des droits fonciers au Cameroun. Sans l'adhésion de la société civile, les réformes vacilleront et la mise en application de la législation échouera



Photo de David Brown

Consultation de la communauté à Rivercess, Libéria

Renforcer la société civile

De nombreuses ONG basées dans des pays négociant des APV sont impressionnées, et souvent surprises, que l'UE ait pris leur participation aux négociations si au sérieux. Silas Siakor, fondateur de l'Institut pour le développement durable (Sustainable Development Institute) au Libéria a écrit, après que l'APV du pays a été signé en mai 2011 que « une des principales forces de l'APV était que (...) il impliquait l'UE » et que, par suite, le gouvernement libérien devait « s'assurer que les parties prenantes de l'industrie, de la société civile, des communautés locales et les autres personnes dépendantes des forêts, soient impliquées dans la mise en œuvre et dans la surveillance ». Il a perçu l'accord comme un frein essentiel à l'instinct de l'Autorité de développement forestier (Forestry Development Authority) de son pays d'omettre la société civile en essayant d'exploiter au maximum l'industrie forestière pour raviver l'économie nationale.

Le Libéria est un cas exceptionnel en ce qu'il a offert une représentation directe aux groupes communautaires des forêts, dans le cadre des négociations de l'APV, grâce à l'ONG Coalition pour le Libéria (Coalition for Liberia). Il devrait devenir un modèle pour les autres pays afin qu'ils parviennent à des niveaux d'engagement similaires.

Au Cameroun, qui dispose de peuplements forestiers parmi les plus larges d'Afrique centrale et exporte la plupart de son bois vers l'Europe, les ONG indiquent que leur implication aux négociations de l'APV était « sans précédent ». Selon Rodrigue Ngonzo, chef de l'organisation Forêts et développement rural, cela les a aidé à démontrer l'importance de la sylviculture communautaire et à garantir des droits forestiers et fonciers pour le village. Symphorien Azantsa, coordinateur des ONG impliquées dans la rédaction de l'accord, souligne la valeur pratique de la participation des ONG aux négociations. « L'APV a identifié des lacunes importantes dans le cadre juridique camerounais. Pallier à ces lacunes dépendra principalement des (...) processus des parties prenantes à la base de la réforme législative » a-t-il déclaré.

Mais le dialogue est parfois difficile. La République du Congo n'avait aucun antécédent en matière de participation de la société civile aux politiques forestières. Les réunions préliminaires, organisées à l'origine par les ONG européennes, ont permis d'atténuer les tensions entre le gouvernement et la société civile, mais ni les compagnies forestières congolaises ni les sociétés asiatiques travaillant dans le pays n'ont participé. En dépit de ces débuts de mauvais augure, une étude de FERN sur l'engagement des parties prenantes en a par la suite conclu qu'« un cadre a été établi et bénéficie du potentiel de conférer aux communautés locales (...) une influence sur ce qui se passe dans les forêts ». Et Roch Euloge N'Zobo, de l'Observatoire congolais des droits de l'Homme (OCDH), une organisation de droits de l'homme, a déclaré que les discussions « nous font espérer que les populations locales vivant dans les

forêts seront entendues, leurs droits respectés et leurs préoccupations prises en compte ».

Au Gabon, une personne essayant d'organiser les discussions a défini l'atmosphère initiale comme « tendue et orageuse ». Une autre a déclaré : « Au départ, il n'était même pas possible de se rencontrer [mais] au moins maintenant il existe une possibilité de négocier. » En République centrafricaine, les acteurs civils se sentaient impuissants et sans soutien mais ne partageaient pas non plus, au départ, les informations et ne coordonnaient pas leurs actions entre eux. Ils n'avaient aucune expérience antérieure d'une telle coopération. Un réseau de la société civile en bon état de fonctionnement existe désormais.

En dépit de ces difficultés, l'implication de la société civile aux APV a été bien plus importante que dans d'autres sphères de la gouvernance, comme les négociations sur du programme REDD. « Dans certains cas, il a été mis un terme aux vieux antagonismes » selon FERN, alors que les « négociations de la REDD+ tendent, soit à mettre sur la touche les groupes locaux, soit, dans certains cas, à peser en défaveur de l'implication de la société civile ».



Photo de John Nelson, FPP

Abattage industriel alors que les communautés forestières n'ont pas été dûment consultées, RD du Congo

Encadré 1 Échec des négociations en Malaisie

En Malaisie, les négociations APV sont pour l'instant au point mort, en partie en raison de l'insistance de l'Europe pour une consultation étendue avec les ONG de la société civile.

« Aucune véritable consultation multipartite n'a encore eu lieu » a déclaré Ivy Wong Abdullah, de WWF-Malaisie. À la différence des autres pays, les représentants de la société civile n'ont été invités à participer à aucun des comités internes décidant de la définition de la légalité du bois. Certaines ONG et organisations des populations autochtones boycottent donc le processus de participation des « parties prenantes ».

Une des pommes de discorde est que les États malaisiens de Sarawak et de Sabah ne veulent pas être parties à l'accord. Ces provinces englobent la plupart des forêts malaisiennes. Ces forêts, en particulier dans la province de Sarawak, ont pendant longtemps fait l'objet d'une surexploitation considérable et d'abus en matière de droits fonciers coutumiers, ce qui a pour résultat un grand nombre d'affrontements et de conflits. Certaines ONG sont mises sur la liste noire et certains membres de la communauté sont emprisonnés lorsqu'ils protestent contre l'abattage des arbres sur leurs terres. « Les peuples autochtones pensent que (...) le bois abattu dans les zones revendiquées par les groupes indigènes ou dans les zones litigieuses, devrait être considéré comme du bois illégal », a déclaré Ramy Bulan, directeur du Centre d'études autochtones malaisiennes de l'Université de Malaisie.

L'Europe semble avoir des doutes sur la façon de procéder. Les enjeux sont particulièrement importants puisque le statut de la province de Sarawak pourrait saper les résultats d'un APV convenu avec son voisin l'Indonésie, qui partage l'île de Bornéo avec la Malaisie. L'inquiétude vient du fait que les sociétés d'exploitation forestières

indonésiennes pourraient éviter de se conformer à leur propre APV en faisant passer du bois dans la province de Sarawak par la frontière, laquelle est longue et perméable.

« Abandonner Sarawak ne serait pas acceptable pour nous », a déclaré Mardi Minangsari de l'ONG indonésienne Telapak. « Si cela venait à se produire, le secteur privé local pensera que l'UE n'est pas sérieuse. Ils demanderont pourquoi la Malaisie s'en tire à bon compte. Si les exportations en provenance de l'Indonésie doivent être soumises à inspection et pas celles de la province de Sarawak, alors nos sociétés expédieront le bois vers Pontianak [dans l'ouest de Bornéo] puis l'enverront par transport routier dans la province de Sarawak. » Hapsoro, le directeur de Forest Watch Indonésie a déclaré : « Si l'UE prend une mauvaise décision ici, cela fera exploser l'ensemble des accords institutionnels assurant la légalité ici en Indonésie ».



Photo de detsch / Flickr cc

Centre de réhabilitation des orang-outans de Semmenggok, Malaisie



Photo de David Turner / Flickr cc

Delta du Mê Kông, Vietnam

Tiers : la Chine

L'un des défis importants pour l'intégrité du règlement de l'UE dans le domaine du bois est l'importation de bois en provenance de pays qui traitent du bois qui vient lui-même d'autres pays. Les pays traitant et exportant le bois, comme la Chine, disposent souvent de règlements sur la légalité moins sévères que ceux en vigueur sur les marchés de destination des produits, qui restent principalement l'Europe et l'Amérique du Nord. Ils pourraient devenir une porte dérobée permettant au bois issu de l'exploitation illégale de parvenir en Europe. C'est pourquoi il est particulièrement préoccupant qu'un certain nombre de pays exportateurs, dont le Ghana, l'Indonésie et la Malaisie, aient signalé un glissement vers des pays moins pointilleux.

Le fait que la chaîne internationale de traitement du bois est compliquée fait partie des raisons pour lesquelles l'APV englobe toutes les exportations en provenance d'un pays et non pas uniquement celles destinées à l'UE. Si l'APV fonctionnait, seul le bois abattu légalement serait exporté, y compris vers la Chine. L'UE souhaite également que les pays comme la Chine appliquent leurs propres règlements pour interdire le bois de provenance illégale ; et surtout, que les banques et autres institutions financières internationales mettent en place des chaînes d'approvisionnement légales assurées comme indice de référence lors des évaluations préalables (menées avec une diligence raisonnable), avant d'effectuer leurs investissements.

Un précédent important sera le Vietnam, actuellement en négociations avec l'UE pour un APV. C'est également un centre important de traitement du bois, gérant souvent le bois d'autres pays. La plupart de ses meubles de jardin sont fabriqués à partir de bois provenant du Cambodge et du Laos. En théorie, le Laos a interdit l'exportation des billes de bois. Toutefois, selon Nguyen Thi Minh Thuong de l'administration vietnamienne du domaine forestier, il existe une faille puisque l'interdiction ne porte pas sur une catégorie d'exportations explicitement approuvées par le premier ministre du Laos. Un chercheur de l'ONG basée au Royaume-Uni, l'Agence d'investigation environnementale (Environmental Investigation Agency) a déclaré : « Une société détenue par le pouvoir militaire vietnamien nous a offert des milliers de mètres cubes de billes de bois ». Un APV vietnamien couronné de succès devra découvrir un moyen de combler cette faille.

Encadré 2 Ghana, les bonnes nouvelles du côté des tronçonneuses

Le feuillu géant repose à flanc de colline. Tout proche, recouvert de transpiration et de poussière de sciure, George Ayisi nettoie méticuleusement les mailles de la chaîne de sa tronçonneuse, puis reprend son travail, découpant le tronc fraîchement abattu en rondins de cinq mètres de long puis sciant le premier dans le sens dans la longueur pour dégager un segment d'un quart.

Ses compagnons du village voisin font rouler le quart découpé sur le sol et se relaient pour le découper en planches. C'est un travail de précision. Il n'y a quasiment aucune perte de bois une fois qu'ils déposent les outils, équilibrent les planches sur leurs têtes et prennent le chemin de la route, au bas de la colline, à travers une ferme de cacao. « Le gouvernement dit que c'est illégal » dit Ayisi, crachant de la poussière de sciure, « mais qu'est ce qui leur donne le droit de nous dire de ne pas le faire ? C'est notre terre ; ce sont nos arbres. ».

Cette scène, proche du village de Brakumans près d'Asamankese dans la région est du pays, à environ 80 kilomètres de la capitale Accra, représente le visage illégal de l'abattage au Ghana. Près de 100 000 villageois dans le pays participent à ce travail, ce qui permet à près d'un million de personnes de subsister. Les planches d'Ayisi seront plus tard transportées par camion vers un grand marché du bois dans la ville voisine d'Oda. Le marché, qui emploie près de 600 personnes, est un marché parmi des douzaines dans le pays, tous totalement ouverts et tous complètement illégaux.

J'ai fait le tour du marché d'Oda avec Kwame Attafuah, organisateur local pour DOLTA, l'union nationale ghanéenne pour la protection des exploitants travaillant à la tronçonneuse. Des douzaines de remises contiennent d'énormes volumes de bois, certains transformés en meuble et en portes mais la plupart découpés en planches rustiques, prêtes à la vente. « Le gouvernement dit



Exploitants travaillant à la tronçonneuse à l'œuvre, Ghana

que nous détruisons la forêt et créons des déserts. Mais ce sont des mensonges des grosses sociétés de scierie. Les ministres et les fonctionnaires sont à leur solde. Nous approvisionnons presque la totalité du bois utilisé au Ghana. Tous les fonctionnaires et les ministres achètent chez nous mais ils continuent de nous faire porter le chapeau et de déclarer nos activités illégales » a déclaré Attafuah.

« Nous pensons que c'est mieux d'utiliser des tronçonneuses et qu'elles produisent moins de déchets que les grosses scieries » a-t-il insisté. Et c'est sûr, à part la sciure de bois, je n'ai observé quasiment aucun déchet sur le marché, tout comme je l'avais remarqué plus tôt sur la colline. Leur travail et leur marge de profit font que les déchets constituent une mauvaise politique économique.

Depuis 1998, l'ensemble de la production, du transport et du commerce du bois coupé à la tronçonneuse au Ghana est illégal. Mais cette activité approvisionne toujours presque tout le bois utilisé dans le pays, depuis les chaises et armoires vendues sur le côté de la route dans presque toutes les villes, jusqu'aux poutres géantes du nouveau stade national.

Les échanges commerciaux sont réalisés en parallèle de l'autre industrie, légale, qui abat le bois dans des scieries plutôt qu'en utilisant des tronçonneuses, et est dominée par une poignée de grandes sociétés qui se consacrent principalement aux exportations vers l'Europe, les États-Unis et l'Asie. Les deux secteurs sont d'une taille similaire mais l'un est encouragé alors que l'autre est banni. Avec la quasi-disparition des forêts naturelles du Ghana, il n'y a clairement pas de place pour les deux.

La question est également une priorité pour l'Europe. Une industrie nationale et illégale d'abattage du bois au Ghana est toujours confrontée au risque de voir « se répandre » les billes de bois abattues illégalement dans le secteur des exportations, ce qui empoisonnerait le commerce international et saperait l'APV, lequel cherche à bannir d'Europe les bois abattus illégalement. De plus, la criminalisation des travailleurs à la tronçonneuse semble être une violation de l'objectif de l'APV de renforcer les droits des communautés rurales marginalisées.

Il est difficile de douter de la nature flagrante et de l'effet corrompeur de l'état actuel des choses. Installé dans son bureau de la ville provinciale d'Asamankese, Patrick Agyei, secrétaire de DOLTA pour la région est, a calculé pour moi les pots de vin versés à la police pour le passage quotidien de 20 camions transportant du bois depuis la région est jusqu'à Accra, tous les jours. À 750 \$ par chargement, cela correspondait à un peu plus de 100 000 \$ par semaine. Les patrouilleurs vérifiant le trafic de routine s'enrichissent, selon lui.

Les activités des exploitants travaillant à la tronçonneuse sont souvent critiquées, entre autres par les environnementalistes. Mais les chercheurs indépendants dans le domaine forestier avec lesquels j'ai discuté ont affirmé que ceux qui critiquaient les exploitants travaillant à la tronçonneuse cédaient à la propagande de leurs rivaux plus importants et légaux. Les exploitants de petite taille travaillant à la tronçonneuse procèdent



Photo de Fred Pearce

Patrick Agyei, secrétaire du syndicat national des bûcherons, de la région Est du Ghana, DOLTA

à un abattage sélectif, consistant à exploiter les arbres individuellement sur les terres du fermier plutôt qu'à saccager les forêts naturelles.

Leur diabolisation n'est donc pas justifiée, selon le consultant forestier ghanéen et activiste Elijah Danso. Les exploitants illégaux travaillant à la tronçonneuse abattent sans doute autant d'arbres que les entreprises légales, cependant ils produisent moins de dommages environnementaux et plus d'effets bénéfiques pour la société que le secteur légal, a-t-il affirmé. Une étude de l'économiste ghanéen Gene Birikorang, spécialisé dans les forêts, pour l'Institut des droits et des ressources (Rights and Resources Institute) basé à Washington, suggère qu'ils génèrent un PIB deux fois plus important que le secteur légal.

Agyei espère que l'APV sera le catalyseur politique qui rendra ses membres légaux. « Nous voulons que l'APV aide, car l'UE exige que le bois dans le système soit légal, aussi bien au niveau national que pour l'exportation. Tant que nous serons dans l'illégalité, le statut de l'APV est instable. Nous sommes allés au Libéria, où c'est légal, et en Guyane, où les forêts ont été placées sous le contrôle des communautés. C'est ce que nous voulons ». Il croit également que l'APV devrait soutenir les droits de ses membres à exploiter leurs propres forêts.

Le gouvernement du Ghana semble très certainement vouloir adopter une attitude ferme vis-à-vis des travailleurs à la tronçonneuse. « Nous ne légaliserons pas les exploitations à la tronçonneuse » a déclaré Chris Beeko, directeur du département validation du bois à la Commission forestière du Ghana située à Accra. Au lieu de cela, le plan prévoit de les encourager à changer pour d'autres formes légales d'abattage de base, comme le recours à des scieries mobiles. « C'est plus respectueux de l'environnement » a-t-il ajouté. « Nous voulons créer une industrie distincte en les encourageant à changer et en renforçant l'application des lois ».

Mais les travailleurs à la tronçonneuse que j'ai rencontrés écartent cette idée. Les scieries mobiles coûtent beaucoup plus cher que les tronçonneuses, sont beaucoup plus difficiles à transporter sur le terrain et ne réalisent même pas un meilleur travail, selon eux. Ils voient le débat comme faisant partie d'un problème plus fondamental : la question de la propriété des forêts.

Pour l'instant, la Commission forestière accorde les concessions forestières, principalement au profit des grosses sociétés d'exportation de bois. En théorie, les communautés doivent donner leur accord écrit et sont en droit de percevoir une compensation. Mais, puisque ces arbres ne leur appartiennent pas, leur pouvoir de décider de l'abattage est faible. Comme Barfour Kwame Ackom, chef de la communauté de Brakuman près d'Asamankese m'a dit : « Les grosses sociétés viennent sur nos terres et font ce qu'elles veulent. Nous n'avons aucun droit de les arrêter ». C'est pour cela que la réforme du droit foncier forestier est intégrée à l'APV du Ghana.

Il n'est pas étonnant que les fermiers et les communautés rurales du Ghana préfèrent inviter les travailleurs à la tronçonneuse illégaux, dont la plupart sont des voisins, pour abattre leurs arbres. Même si le prix du bois commercialisé au niveau national est bien moins élevé que celui du bois destiné à l'exportation, les communautés dégagent

plus de bénéfices en recourant aux travailleurs à la tronçonneuse. Le chef de Brakumans en était certain. « Nous voulons que le gouvernement légalise les travailleurs à la tronçonneuse car ils font partie de notre communauté. »

Elijah Danso, un activiste social et consultant forestier du Ghana depuis vingt ans, soutient qu'en fin de compte, garantir des échanges commerciaux légaux dans le secteur du bois exige une réforme fondamentale en matière de propriété des forêts. « Si nous changions la propriété de façon à ce que les fermiers puissent tirer profit légalement de chaque arbre abattu sur leurs terres, ils seraient d'autant plus enclins à protéger leurs arbres » affirme-t-il.

Cela devrait figurer sur l'agenda ghanéen, grâce à l'APV, lequel engage le gouvernement à exécuter des « réformes significatives » dans le domaine de la gouvernance des forêts, « notamment en ce qui concerne les droits fonciers des communautés ». L'APV suggérait un calendrier prévoyant l'achèvement dans les cinq ans. Danso affirme que, depuis le changement de gouvernement, l'enthousiasme en faveur de la réforme des forêts est retombé au sein de l'administration ghanéenne et que les forces de l'inertie, du conservatisme et des intérêts commerciaux de cette administration demeurent prédominantes. « Ceux d'entre nous qui veulent une réforme ne la voient pas venir » me dit-il. « Le gouvernement et ses fonctionnaires ont appris à contenter l'Union européenne et nos propres ONG avec leur rhétorique, sans pour autant réaliser de réformes. »

Une étude de cette année réalisée par Jens Friis Lund et des collègues de l'Université de Copenhague le confirme : « Le régime de gouvernance [des forêts existantes] a servi les intérêts établis de l'élite économique et politique [qui a] résisté à toutes les tentatives de réformes qui menaceraient sa position avantageuse. » La mission déclarée de l'APV est de changer cet état de fait.



Photo de Nora Bowler

Enfants à Gbarpolu, Libéria

La loi et les pauvres

Un principe fondateur de FLEGT est que, comme l'a défini l'Institut forestier européen, « une meilleure gouvernance des ressources aurait des résultats socio-économiques positifs et contribuerait à la réduction de la pauvreté des communautés dépendantes des ressources forestières ». Toutefois, ce n'est pas nécessairement automatique, selon Louis Putzel du Centre de recherche forestière internationale (Centre for International Forestry Research, ou CIFOR) à Bogor, Indonésie. Une forme de « meilleure » gouvernance des forêts, qui consiste à prendre des mesures plus fermes de lutte contre les exploitations illégales des ressources naturelles, est susceptible d'augmenter l'inégalité des revenus, en particulier à court terme.

L'un des problèmes, selon lui, est la paperasserie. Les sociétés et les personnes suffisamment riches pour se plier aux exigences officielles – demandes de permis, achat de licences et dépôt des rapports – finissent par s'emparer des ressources aux dépens des petits exploitants, pour lesquels la procédure est coûteuse et demande énormément de temps.

Ses conclusions ont fait suite à une étude de grande envergure sur différents secteurs et pays, financée par l'Union européenne. Les résultats de cette étude s'appliquent aussi aux activités minières, de pêche et de nombreuses autres industries extractives mais sont illustrés très clairement par les forêts.

Les petites concessions forestières sont généralement plus efficaces que les grosses concessions commerciales, approvisionnent les marchés locaux en priorité et sont probablement plus sélectives dans leurs choix des arbres. Mais dans un monde où l'abattage des arbres exige un accord officiel, elles sont perdantes. Les revenus générés par leur activité d'abattage sont parfois à peine suffisants pour payer les permis nécessaires à l'exploitation, et les réglementations supplémentaires, qui exigent par exemple d'apposer des codes barres sur chaque arbre, rendent les choses plus difficiles. Les travailleurs à la tronçonneuse sont confrontés à des défis similaires s'ils veulent démontrer leur valeur commerciale et leurs vertus environnementales.

Le collègue de Putzel, Pablo Pacheco, affirme que les gouvernements sont traditionnellement peu intéressés par les petits exploitants. Les fonctionnaires en charge des forêts sont formés à l'exploitation forestière industrielle et les gouvernements veulent les flux de revenus stables que les grosses sociétés peuvent apporter.

La solution, selon Putzel, est de ne pas abandonner la quête de la légalité. C'est d'élargir cette quête en veillant à ce qu'une meilleure gouvernance aille au-delà de la simple application des lois existantes pour

inclure la poursuite de la justice. Selon lui, cela signifie qu'il faut garantir aux populations démunies des droits juridiques à leurs ressources et mettre en place des institutions solides pour les épauler, en ce compris un système judiciaire fort et impartial. C'est ce en quoi APV devrait consister.

Une analyse détaillée de l'anthropologue sociale britannique Mary Hobley, incluse dans un rapport pour l'Institut européen des forêts, est parvenue à des conclusions similaires. Elle a constaté que les conditions nécessaires à la réduction de la pauvreté dans les communautés forestières englobaient la sécurisation des droits de propriété locaux, le contrôle sur les produits forestiers comme les arbres, l'accès aux informations, une société civile dotée de pouvoirs, une responsabilisation appropriée du gouvernement et des autres titulaires de l'autorité, un appui financier et juridique, et un accès équitable à la justice.

Ce sont précisément les valeurs et objectifs incarnés par les APV. Hobley a donc constaté que, s'ils sont pleinement mis en œuvre, les « APV ont potentiellement la capacité d'avoir des impacts directs et indirects positifs sur la réduction de la pauvreté. »



Photo de la Rainforest Foundation, Royaume-Uni

Minvoul, Gabon

Encadré 3 Indonésie, la tectonique des plaques

Au cours des cinquante dernières années, aucun pays n'a vu la superficie de ses forêts diminuer plus vite que l'Indonésie, ni vu plus de contestations être soulevées en matière de droits fonciers forestiers. Le pays, en seconde position pour les plus grandes réserves de forêts tropicales humides, a vu l'abattage devenir une industrie titanesque, après la nationalisation des forêts par le Président Suharto en 1967. Une poignée de sociétés ayant appuyé son règne sont devenues immensément riches en contrôlant les concessions forestières géantes de l'archipel. L'Indonésie est devenue, pendant un temps, le centre mondial de l'industrie du bois tropical contreplaqué. Plus d'un million d'hectares de forêts ont été abattus chaque année.

Mais sous le mandat du président Yudhonyono, le gouvernement a tenté de mettre un frein à la criminalité. L'abattage illégal a été réduit d'environ 75 pourcent. Les pressions en faveur de la légalité ont débuté en 2003, lorsque l'Indonésie a commencé à concevoir un système de suivi des arbres abattus, en conférant des licences à des exploitants tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Le système deviendra le socle permettant de démontrer la légalité au titre de son APV, signé avec l'UE en mai 2011.

Les pressions ont été accompagnées d'efforts afin d'obtenir la participation de la société civile à la gouvernance des forêts, ce qui était un phénomène sans précédent. De nombreuses ONG ont participé aux négociations se rapportant tout d'abord au système national, puis à l'APV. Pour elles, la signature de l'APV était une victoire, après des années de campagne contre l'industrie forestière indonésienne. En revanche, elles ont prévenu que la mise en œuvre de l'accord, dans un pays aussi grand avec une tradition bien implantée d'activités illégales, serait difficile.



Camions transportant des billes de bois à Gunung Lumut, Kalimantan oriental

Le gouvernement prévoit de conférer initialement des licences à 4500 producteurs commerciaux, sociétés de transformation et exportateurs de bois, qui seront soumis à des audits annuels de leurs chaînes d'approvisionnement par des auditeurs commerciaux indépendants. Les principales exportations vers l'Europe se composent de meubles, de pâte à papier et de papier. Le système d'octroi de licence couvrira éventuellement tous ces points.

L'objectif sera difficile à atteindre. Hapsoro, directeur de Forest Watch Indonésie, une organisation qui chapeaute des ONG sociales et environnementales et qui a été centrale à la participation de la société civile aux négociations, craint que la charge de travail bureaucratique ne soit trop importante, en particulier si les auditeurs indépendants se révèlent ne pas être suffisamment indépendants.

Certains spécialistes internationaux ont développé une expertise et se sont faits une réputation à conserver, selon lui. Mais de « nouvelles instances de certification sont en cours de mise en place ici en Indonésie et on soupçonne qu'elles sont créées

par des consultants réalisant déjà des études d'impact environnemental pour la profession ».

Si cela fonctionne, les ONG voient dans le système indonésien un modèle pour les autres pays. Toutefois, des doutes existent. Les traditions de secret et de connivence entre le secteur et ses régulateurs pourraient ne pas disparaître. « Le problème central au cœur de l'abattage illégal a toujours été la corruption [officielle] et une transparence crédible est la clé du processus APV », a déclaré Faith Doherty de l'Agence d'investigation environnementale (Environmental Investigation Agency) basée au Royaume-Uni, le jour de sa signature.

L'industrie est toujours quasi intouchable, en particulier dans certaines parties du pays où elle domine l'économie. De plus, les droits fonciers restent le problème le plus empoisonnant. Dans un cas médiatisé dans la province de Riau à Sumatra, le centre de l'industrie de la pâte à papier connu pour des abattages sur des terres ne leur appartenant pas, un litige foncier de longue date entre les chasseurs-cueilleurs Akit et un fournisseur d'une importante usine de pâte à papier a atteint son paroxysme en 2009. Le personnel du fournisseur a pris les armes en s'équipant de massues à pointes et a attaqué les personnes venues protester contre l'invasion de leurs terres. Trois villageois ont péri dans la bataille qui s'est ensuivie et des douzaines d'autres ont été blessés. Deux mois plus tard, la société rasait au bulldozer les terres mais personne n'a jamais été poursuivi pour ces faits de violence.

Certains sont sceptiques quant au fait que, dans les terres sauvages de Sumatra, les législations européennes puissent faire quoi que ce soit pour la justice et la légalité. « Je me demande si FLEGT peut gérer ces problèmes. Se concentrer sur la légalité en Indonésie n'a pas toujours sauvé les forêts, la faune et la flore, ou les personnes » déclare Yumiko Uryu, militante de WWF à Sumatra de longue date. Seule une réforme foncière par l'intermédiaire de l'APV peut permettre d'y parvenir.

« Vous ne pouvez pas vendre du bois à l'Europe en vertu de l'APC tant que la propriété n'est pas établie » déclare Andy Roby, un conseiller FLEGT pour l'Union européenne. La tradition de recourir à des sous-traitants n'est pas une excuse. « Vous ne pouvez pas externaliser votre production de fibre puis refuser toute responsabilité » dit-il. C'est pourquoi les sociétés ayant des antécédents d'approvisionnement en bois auprès de fournisseurs suspects abusant des droits fonciers forestiers sont clairement incitées à assainir leurs pratiques. « En cas de litige, ils ne pourront pas vendre de papier à l'Europe » affirme Roby.

Tout comme dans d'autres pays, une des préoccupations est que les régimes conçus pour assurer la légalité aient un impact négatif sur les acteurs les plus petits du marché du bois, dont les projets de forêts communautaires. Ce secteur émerge tout juste. Le gouvernement actuel est enclin à promouvoir les forêts communautaires mais deux tiers des forêts du pays demeurent des forêts d'exploitation appartenant à l'État et la plupart du reste est protégé.

Les plus grands progrès ont été réalisés dans l'île à haute densité de population de Java, où plusieurs millions d'hectares sont sous gestion communautaire. Là-bas, les forêts communautaires approvisionnent la plupart du bois destiné aux meubles, sachant que jusqu'à 80 pourcent de ce dernier servira à fabriquer du contreplaqué. Les forêts communautaires sont également les principaux acteurs du reboisement.

Certains craignent que le nouveau système de licences APV ait un impact négatif sur les nouveaux acteurs dynamiques du secteur forestier : pourront-ils adhérer au système de licences, ou les coûts de ce dernier et les obstacles bureaucratiques les marginaliseront-ils ? « Il existe un sérieux risque que les petits exploitants soient exclus » prévient Neil Franklin, consultant de l'agence de conseil forestier Daemeter basée à Bogor. « L'industrie de l'ameublement javanaise est principalement représentée par des petites entreprises et se

consacre majoritairement à l'exportation, l'Europe étant un marché important. Il est bien possible qu'elles y perdent gros. Si cela se produisait, cela pourrait anéantir des communautés entières. »

Une solution serait, selon Franklin, que les ONG européennes et autres bonnes volontés fournissent des ressources afin d'aider les communautés à obtenir les licences. Une autre solution serait de rendre le système de licences moins onéreux pour les forêts communautaires. Mais certains ont des réserves. Une des leçons tirées des autres pays est que de telles dispenses spéciales accordées aux communautés peuvent finir par être exploitées par des sociétés commerciales qui s'imposent. Au Libéria, des exploitations commerciales ont accaparé les PUP et, au Ghana, ils ont annexé les TUP.

En fin de compte, comme dans d'autres pays, la légalité de l'abattage ne peut être séparée de l'équité en matière de propriété des terrains forestiers, affirme Myrna Safitri de l'Institut Epistema (Epistema Institute), un groupe de réflexion indonésien sur les droits fonciers. Il y a 33 000 villages en Indonésie, situés dans ou près des forêts, susceptibles de prétendre à des droits sur ces forêts. Cela pourrait représenter 50 millions de personnes. « La légalité des droits fonciers et des droits d'accès à ces forêts est une question essentielle » dit-elle. L'APV indonésien reconnaît la propriété coutumière. Mais il reste beaucoup de travail pour mettre en œuvre les réformes, déclare-t-elle. « La politique et la législation actuelles criminalisent de nombreuses activités forestières réalisées par les communautés et les fermiers. »

Encadré 4 Codage à barre des forêts d'une nation

Le Libéria héberge près des deux tiers des forêts tropicales humides restantes en Afrique de l'Ouest. Ses forêts couvrent une superficie estimée de 3,4 millions d'hectares, soit un tout petit peu plus du tiers du pays. Un autre quart du pays est partiellement constitué de terres agricoles partiellement boisées où la plupart des populations à prédominance rurale pratiquent encore la rotation des cultures et dépendent de la viande de brousse et de la pêche pour leurs protéines animales.

C'est un petit miracle. Il y a de cela dix ans, les forêts accessibles du Libéria étaient mises à nues par des seigneurs de la guerre pour financer une guerre civile vicieuse qui a duré 14 ans et qui a fait 150 000 morts. À l'époque, lorsque le seigneur de la guerre Charles Taylor dirigeait le pays, bois et terreur allaient de pair. Les amis, comme



Photo de Fred Pearce

Code barre sur du bois « enterré »

l'aventurier Gus van Kouwenhoven, dirigeaient les sociétés d'exploitation forestières qui expédiaient des volumes colossaux de bois et ces derniers rémunéraient prétendument Taylor au moyen d'armes.

L'ampleur de cette activité a été tout d'abord exposée par l'activiste de la société civile Sila

Siakor, qui fonda par la suite l'Institut pour le développement durable (Sustainable Development Institute), l'un des réseaux d'ONG libériennes les plus actifs travaillant avec les communautés forestières. En 2003, les Nations Unies ont, en partie grâce à ses efforts, imposé un embargo au Libéria au « bois de guerre », à la suite duquel les revenus se sont effondrés et la guerre a rapidement pris fin. Le gouvernement post-conflit, sous la présidence d'Ellen Johnson Sirleaf, a annulé toutes les concessions forestières existantes et est reparti de zéro pour créer un nouveau secteur forestier légal comme moteur permettant de raviver l'économie du pays.

L'Union européenne, qui est le marché du bois le plus important pour le Libéria, est au centre de cet effort. En 2011, Sirleaf a signé un APV avec l'Union européenne afin d'assujettir les ventes de bois à un régime juridique permanent. L'accord tire avantage d'un système national de suivi du bois unique qui exige que chaque arbre légalement abattable et chaque bille de bois porte un code barre permettant de le suivre depuis son origine jusqu'à sa destination finale.

C'est aussi simple et infaillible que cela, déclare Ivan Muir, le directeur général local de SGS, l'organisation suisse spécialisée dans les systèmes de certification forestière qui est en charge de la réalisation. Le personnel de Muir délivre également des permis d'exportation pour le bois – qui est principalement transformé en meubles et boiseries – et surveille le paiement des redevances au gouvernement par les titulaires de concessions. L'intention est de transmettre le système à l'Autorité de développement forestier (Forest Development Authority ou FDA) du gouvernement libérien, bien que pour l'instant l'autorité n'ait ni les moyens financiers ni les ressources humaines pour le reprendre en charge.

Nombreux sont ceux qui considèrent le système de code barre fourni commercialement comme le prototype de suivi du bois pour tous les pays parties à un APV et dans le monde. Mais

les abatteurs illégaux se soumettront-ils ? Une technologie empruntée aux caisses de supermarché peut-elle permettre au Libéria de reprendre le commerce du bois tout en continuant de protéger ses forêts ? Ou, comme le prédisent les pessimistes, la remise sur le marché des ressources naturelles du pays sans préalablement résoudre les questions liées à la gouvernance des forêts replongera-t-elle le Libéria dans un conflit ?

Muir admet que de nombreuses incertitudes demeurent à propos du taux de croissance des arbres au sein des concessions. « Nous ne connaissons pas les véritables taux d'abattage durables ni la quantité d'abattage que nous devrions autoriser » admet-il. Et de nombreux titulaires de concessions n'ont pas le consentement des communautés qui possèdent les forêts. Reste à voir si le système s'avérera suffisamment solide pour vaincre les pilleurs de forêts en puissance en-dehors des concessions. Le pays a des frontières notoirement poreuses avec ses voisins la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire et la Guinée, à travers lesquelles du bois sans barre code pourrait être acheminé vers des marchés d'Afrique de l'Ouest et au-delà.

De plus, il semblerait qu'un grand nombre d'arbres portant des codes barres mais d'une faible valeur soient coupés par des exploitants forestiers mais ne sont jamais retirés des zones de concession. Très souvent, l'abattage viole les conditions d'octroi de la licence à la concession et donc les sociétés enterrent les preuves, comme je l'ai vu de mes propres yeux à un site. Dans les bureaux de SGS, ils m'ont dit que le code barre MNWL K49W, qui était attaché à un arbre à moitié enterré que j'avais vu, avait été attribué à un titulaire de concession mais ils n'avaient pas d'informations indiquant que l'arbre portant ce code barre avait été abattu. « L'enterrement des billes de bois n'est certainement pas légal » a dit Muir. « Mais nous comptons sur la FDA pour appliquer la loi dans les forêts. »

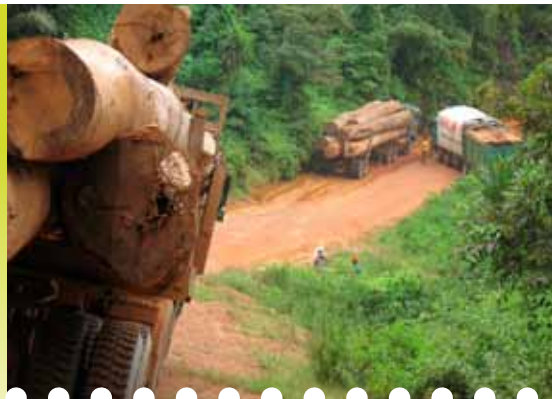


Photo de Fred Pearce

Un camion de transport de bois coincé sur une colline escarpée, Libéria

Conclusion

Lorsque le Conseil de l'UE a adopté le plan d'action FLEGT en 2003, il a déclaré que les « APV devraient renforcer les droits fonciers et les droits d'accès, en particulier pour les communautés rurales marginalisées et les peuples autochtones ; renforcer la participation réelle de l'ensemble des parties prenantes, notamment les acteurs non gouvernementaux et les peuples autochtones, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques ; accroître la transparence ; réduire la corruption... » C'était un défi de taille mais il est en bonne voie d'être relevé, même s'il n'y a toujours pas de bois FLEGT sur le marché pour l'instant.

Les APV peuvent améliorer la gouvernance des forêts et ils l'ont fait. Ils remplissent un certain nombre de critères pour la réforme proposée par des organisations comme l'Institut des ressources mondiales (World Resources Institute), en demandant une plus grande participation de la société civile, en améliorant la transparence et la responsabilisation de la gouvernance, et en identifiant les injustices juridiques comme le droit foncier, l'accès aux marchés et la reconnaissance des droits coutumiers.

Dans la plupart des cas, il reste toujours à voir combien de ces gains tirés des accords seront convertis en améliorations réelles pour la vie dans les forêts et à proximité de celles-ci. L'Afrique est tout particulièrement jonchée de bonnes lois mal mises en œuvre. Très souvent également, l'engagement de la société civile n'est pas accompagné d'une participation importante à la gouvernance de la part des communautés forestières elles-mêmes et en particulier des peuples autochtones. Cela reste également un travail en cours.

Certains membres de la société civile craignent que leurs membres ne deviennent « cooptés » à un processus bureaucratique et ne perdent leurs racines et leur radicalisme. Mais d'autres sont bien plus optimistes, observant que des chefs de file d'ONG dans différents pays ont pour la première fois pu collaborer et échanger des notes avec leurs confrères dans d'autres pays.

Des craintes ont également été soulevées en ce que le programme FLEGT pourrait encourager une répression judiciaire à l'encontre d'artisans des forêts techniquement illégaux et pourrait créer des systèmes de permis qui rendraient la vie plus dure, voire impossible, à des acteurs économiques de petite taille. Ces risques sont réels mais ils ne sont pas liés aux APV, qui encouragent les réformes et tentent d'améliorer la justice sociale ; ils mettent plutôt en avant ce qui pourrait se passer si le règlement de l'UE dans le domaine du bois entrait en vigueur sans être accompagné d'accords parallèles sur la réforme. Ce sont des arguments en faveur des APV et non à leur encontre.

Les APV jouent un rôle pivot dans ce qui pourrait devenir une révolution dans les forêts tropicales, grâce à laquelle la loi et une certaine justice sociale l'emporteraient. En réconciliant les questions de justice locale aux intérêts plus globaux, ils suggèrent un moyen de faire progresser le programme REDD, lequel a pâti des préoccupations selon lesquelles il piétine les volontés et les intérêts des communautés forestières.

Ce faisant, les APV pourraient finalement soumettre les destructeurs des forêts du monde. Ils pourraient même réaliser les souhaits exprimés par beaucoup lors du récent Sommet de Terre Rio+20, de mettre un terme à la déforestation nette mondiale d'ici la fin de la décennie.

Mais les APV pourraient s'avérer encore plus précieux : ils font partie d'un type d'accord commercial d'une nature différente, qui repose tant sur les préoccupations liées à la justice et à la pauvreté que sur le droit et l'économie de marché. Ils représentent un modèle assurant l'engagement de la société civile et modifiant les rapports de force, qui pourrait être appliqué dans d'autres domaines controversés, comme la propriété foncière agricole, les concessions minières, le détournement de l'eau et bien d'autres encore.



Photo de Michael Padmanaba/CIOR

Kalimantan occidental, Indonésie