



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.5.2003
COM (2003) 251 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS FORESTIÈRES, GOUVERNANCE
ET ÉCHANGES COMMERCIAUX
(FLEGT)

PROPOSITION RELATIVE À UN PLAN D'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE

SOMMAIRE

1.	SYNTHÈSE	3
2.	INTRODUCTION	4
3.	ORIGINES ET CHAMP D'APPLICATION DU PLAN D'ACTION	5
4.	PLAN D'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIF À L'APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS FORESTIÈRES, À LA GOUVERNANCE ET AUX ÉCHANGES COMMERCIAUX (FLEGT).....	6
4.1	Soutien aux pays producteurs de bois	6
4.2	Commerce du bois	10
4.3	Marchés publics	17
4.4	Initiatives du secteur privé	18
4.5	Financement et investissement.....	20
4.6	Soutien au plan d'action à l'aide des instruments législatifs existants	21
4.7	Bois de la guerre.....	23
5.	COORDINATION ET PROGRAMMATION	24
6	LES PROCHAINES ÉTAPES.....	25
	ANNEXES	26

1. SYNTHÈSE

Le présent document, qui propose un plan d'action communautaire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), définit un processus et un ensemble de mesures dont l'objectif, selon la Commission européenne, est de lutter contre le problème sans cesse plus préoccupant de l'exploitation clandestine des forêts et du commerce qui y est associé. La résolution de ce problème est une des priorités que s'est fixées la Commission européenne dans le cadre du suivi du sommet mondial sur le développement durable de 2002.

Le plan d'action constitue l'amorce d'un processus accordant une importance toute particulière aux réformes de la gouvernance et au renforcement des capacités, soutenu par des initiatives visant à renforcer la coopération multilatérale et des mesures complémentaires orientées vers la demande et destinées à réduire la consommation de bois récolté illicitement¹ dans l'Union européenne (et, en définitive, sur les principaux marchés de consommation, ailleurs dans le monde).

Coopération au développement: l'accent sera mis sur la promotion de solutions au problème de l'exploitation clandestine des forêts qui soient équitables et sans effet néfaste sur les plus démunis. Il s'agira aussi d'aider les pays partenaires à concevoir des systèmes permettant de vérifier si le bois a fait l'objet d'une récolte licite, de promouvoir la transparence de l'information, de renforcer les capacités des gouvernements des pays partenaires et de la société civile, et d'encourager une réforme des politiques.

Commerce du bois: l'Union engagera un processus de dialogue à long terme avec les pays producteurs et consommateurs de bois, afin d'étendre la collaboration internationale en matière de lutte contre l'exploitation clandestine des forêts et de mettre en place un cadre multilatéral pouvant servir de base à des actions. Dans un avenir immédiat, un régime volontaire d'autorisation est proposé, dans lequel les pays partenaires délivreraient un permis attestant la légalité du bois exporté vers l'Union. Un règlement du Conseil sera nécessaire à sa mise en oeuvre. La Commission examinera les possibilités et les conséquences de nouvelles mesures, notamment, en l'absence de progrès multilatéral, l'applicabilité d'une réglementation destinée à contrôler les importations dans l'UE de bois produit illégalement.

Marchés publics: des informations pratiques seront communiquées aux autorités contractantes sur la manière de préciser l'origine légale du bois dans le cadre des procédures relatives aux marchés publics.

Initiatives du secteur privé: des mesures proposées visent à encourager les initiatives du secteur privé ayant trait aux bonnes pratiques dans le secteur forestier, notamment l'adoption de codes de conduite volontaires consistant à ne s'approvisionner qu'en bois d'origine légale.

Financements et garanties d'investissement: les banques et institutions financières qui investissent dans le secteur forestier seront invitées à élaborer des procédures prenant en considération, dans le cadre des précautions à prendre, l'impact environnemental et social des prêts au secteur forestier, y compris le respect de la législation applicable. Les agences de crédit à l'exportation devraient être encouragées à élaborer des orientations relatives à

¹ Dans l'ensemble de ce document, le terme "bois" est employé pour se référer au bois rond et au bois brut de sciage, tandis que l'expression "produits dérivés du bois" sous-entend un traitement supplémentaire.

l'amélioration des procédures d'examen et des codes d'usage pour des projets dans le secteur forestier.

Mise en oeuvre: il est proposé, pour contribuer à la mise en oeuvre des activités précitées, de prévoir une réponse coordonnée de l'UE exploitant les points forts et les capacités de la Commission et des États membres de l'UE. Un programme de travail commun sera élaboré avec ces derniers afin de faciliter ce processus.

2. INTRODUCTION

L'exploitation clandestine des forêts survient dès lors que le bois est récolté en violation des lois nationales. Son caractère clandestin rend difficile l'estimation de son ampleur et de sa valeur au regard du commerce mondial de produits forestiers (estimé par l'OCDE à plus de 150 milliards d'euros par an²), mais il existe de fortes présomptions qu'il s'agit d'un problème important et en progression constante. La revue de la Banque mondiale consacrée à sa politique forestière mondiale observait en 1999: «Dans de nombreux pays, l'exploitation clandestine est similaire en taille à la production légale. Dans d'autres, elle surpasse largement l'exploitation légale.»³

L'exploitation clandestine des ressources naturelles, notamment des forêts, est étroitement liée à la corruption et à la criminalité organisée. Dans certains pays riches en ressources forestières, la corruption alimentée par les profits de l'exploitation clandestine a pris de telles proportions qu'elle porte préjudice à l'État de droit, aux principes de la gouvernance démocratique et au respect des droits de l'homme.

Dans certains cas, l'exploitation clandestine des forêts va aussi de pair avec des conflits violents. Les profits engendrés par l'exploitation clandestine des forêts (et d'autres ressources naturelles) sont souvent affectés au financement et à la poursuite de ces conflits.

L'exploitation clandestine des forêts et le commerce qui y est associé sapent la compétitivité des industries forestières légitimes dans les pays exportateurs et importateurs de bois, ce qui a pour effet de limiter la capacité de ces industries à mener des actions concourant à une gestion durable des forêts et, plus généralement, à un développement durable.

L'exploitation clandestine des forêts coûte énormément d'argent aux gouvernements. Selon des estimations, l'exploitation clandestine des forêts coûterait aux pays producteurs de bois entre 10 et 15 milliards d'euros par an de recettes non perçues⁴, qui pourraient, dans le cas contraire, être employées à la fourniture de meilleurs soins de santé, dans l'éducation et dans d'autres services publics, et être affectées à la mise en oeuvre d'une gestion durable des forêts.

L'exploitation clandestine des forêts cause également d'énormes dommages à l'environnement, appauvrit la diversité biologique (les parcs nationaux n'échappant pas à la règle) et peut faciliter l'exploitation clandestine de la faune sauvage. Elle peut contribuer à la déforestation et rendre les forêts plus vulnérables aux incendies, deux phénomènes propices au changement climatique. Elle porte atteinte à la gestion durable des forêts et a un impact négatif à long terme sur les moyens de subsistance des populations tributaires de la forêt pour leur survie, qui font souvent partie de la frange la plus pauvre et la plus marginalisée de la planète.

² Perspectives environnementales de l'OCDE (2001)

³ Banque mondiale, Forest Sector Review (1999)

⁴ Banque mondiale, Revised Forest Strategy (2002)

L'exploitation illégale menace ainsi bon nombre d'éléments entrant dans les objectifs de la Communauté européenne en matière de développement: le financement du secteur public pour un développement axé sur les pauvres, la paix, la sécurité, la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et la gestion durable de l'environnement.

Bien que l'aspect du problème relatif à l'offre soit du ressort des pays producteurs de bois, une forte demande internationale dans ce secteur peut être exploitée par des opérateurs et des négociants peu scrupuleux, ce qui a pour effet d'encourager les activités d'exploitation clandestine des forêts. L'Union européenne et d'autres gros consommateurs de produits dérivés du bois, qui pèsent d'un poids déterminant sur la demande du secteur, peuvent prendre des mesures importantes pour orienter la demande vers le bois exclusivement récolté dans des conditions légales.

3. ORIGINES ET CHAMP D'APPLICATION DU PLAN D'ACTION

La présente communication propose un plan d'action par lequel l'Union européenne entend soutenir les efforts à entreprendre pour s'attaquer au problème de l'exploitation illégale des forêts. La Commission a commencé à travailler à cette question à la suite d'une conférence ministérielle tenue en septembre 2001 en Indonésie et a organisé un atelier international en avril 2002 à Bruxelles, auquel étaient conviés des experts des principaux pays producteurs et importateurs de bois, les industries liées à la forêt, la société civile et d'autres parties associées à l'élaboration de ce plan d'action. Ce dernier s'inscrit aussi dans le prolongement des engagements pris dans la communication intitulée "Vers un partenariat mondial pour un développement durable"⁵ et dans le 6ème programme d'action communautaire pour l'environnement⁶. Il contribue à la mise en oeuvre du plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable, et en particulier de son paragraphe 45c⁷.

La participation de l'Union européenne aux efforts nationaux et internationaux visant à renforcer l'application des réglementations forestières et la gouvernance dans le monde est décrite à l'annexe 1. Il est à noter qu'au nombre des actions internationales entreprises figurent toute une série d'initiatives régionales ayant pour objet l'application des réglementations forestières et la gouvernance. La première initiative régionale de ce genre a été le processus d'application des réglementations forestières et de la gouvernance en Asie, qui a eu un retentissement considérable en suscitant un engagement politique contre l'exploitation clandestine des forêts et en réunissant les gouvernements des pays producteurs et consommateurs de bois, la société civile locale et internationale, le secteur privé et les bailleurs de fonds autour d'un programme de travail bien coordonné. Un processus similaire est en cours de lancement en Afrique, qui pourrait être reproduit dans d'autres régions. La Commission européenne et plusieurs États membres de l'Union européenne ont soutenu fermement les processus asiatique et africain, à la fois par une aide politique et par des contributions financières.

⁵ COM (2002) 82 du 13.02.2002.

⁶ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002.

⁷ Texte du paragraphe 45 c): "Prendre, avec l'appui de la communauté internationale, des mesures immédiates pour faire appliquer les lois nationales sur les forêts et lutter contre le commerce illégal des produits forestiers, notamment les ressources biologiques, et créer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour la mise en oeuvre des lois nationales en la matière".

Ces initiatives régionales en Afrique et en Asie s'intéressent uniquement à la notion de légalité et n'abordent pas les questions plus vastes et plus complexes liées à la viabilité de l'exploitation des forêts. Il existe une différence marquée entre ces deux aspects: du bois d'origine légale peut être récolté d'une manière qui porte atteinte à l'environnement, au moyen, par exemple, d'un défrichage autorisé. De même, du bois d'origine illégale peut provenir de sources durables, comme c'est le cas du bois récolté dans le cadre de systèmes de gestion indigènes qui, tout en étant respectueux de l'environnement, ne se soumettent pas aux exigences juridiques officielles.

Ce plan d'action, qui suit la même approche que les processus régionaux africain et asiatique, traite uniquement de la question de la légalité, sachant toutefois que, dans une perspective plus vaste, l'objectif de l'UE consiste à encourager une gestion durable des forêts. Étant donné que, dans de nombreux pays, les réglementations forestières posent comme préalable la gestion durable des forêts, il s'ensuit qu'une meilleure application de la législation devrait conduire à une gestion des forêts plus respectueuse de l'environnement. Si tel n'est pas le cas, l'Union européenne devrait encourager la révision du cadre juridique. L'amélioration de la gouvernance des forêts constitue par conséquent un pas important sur la voie du développement durable.

Le plan d'action devrait ainsi se situer dans le cadre général des efforts déployés par la Communauté européenne en vue de parvenir à une gestion durable des forêts, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Ces efforts prennent notamment la forme d'importants programmes de coopération au développement des forêts tropicales au Brésil, en Afrique centrale et en Indonésie.

4. PLAN D'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIF À L'APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS FORESTIÈRES, À LA GOUVERNANCE ET AUX ÉCHANGES COMMERCIAUX (FLEGT)

Le plan d'action comporte plusieurs volets: soutien aux pays producteurs de bois, efforts pour renforcer la collaboration multilatérale dans la lutte contre le commerce du bois récolté illégalement, mesures volontaires pour aider les gouvernements désireux d'empêcher l'entrée de bois récolté illégalement sur leur territoire sur le marché de l'UE, politique en matière de marchés publics, initiatives du secteur privé, mesures destinées à dissuader les investissements dans des activités qui encouragent l'exploitation illégale, et bois de la guerre. Il porte également sur la législation en vigueur aux niveaux de la Communauté et des États membres, qui pourrait être appliquée pour traiter cette question.

4.1. Soutien aux pays producteurs de bois

Les taux les plus élevés d'exploitation clandestine des forêts se retrouvent dans les pays en développement, ainsi que dans les pays à marché émergent et la coopération au développement a donc un rôle important à jouer dans le renforcement des capacités de lutte contre ce problème d'exploitation clandestine.

4.1.1. Solutions équitables

L'exploitation clandestine peut aller des grandes opérations industrielles illégales effectuées au grand jour dans des parcs nationaux au travail de petits exploitants agricoles appauvris défrichant des terres pour l'agriculture ou abattant des arbres pour leurs habitations sans posséder les permis nécessaires.

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. Cela exige une attention particulière dans les pays où certains éléments corrompus de la police et des services judiciaires se rendent complices d'activités commerciales illégales de grande envergure.

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 aussi la population locale, tributaire des ressources forestières, à opérer dans l'illégalité, faute, le plus souvent, de disposer d'autres moyens de subsistance. Toutefois, les populations habitant la forêt peuvent s'avérer des alliés de poids dans l'action entreprise pour réduire l'exploitation clandestine des forêts, pour peu qu'elles fassent l'objet de mesures incitatives appropriées. Maints exemples sur le terrain le prouvent, avec ou sans l'aide de donateurs. À l'ouest du Kalimantan (Indonésie), par exemple, un système de protection des forêts institué par le village de Pendaun a fait tache d'huile dans les villages voisins et a bel et bien écarté les exploitations illégales d'une vaste zone forestière jusque là sans protection⁸. Il existe des exemples similaires en d'autres points du globe.

Des 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 collective des forêts, en contribuant à propager les enseignements tirés de ces initiatives au niveau des législations et des politiques nationales et en coopérant 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 clandestine des forêts.

4.1.2. Systèmes de vérification

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. Ces systèmes serviraient de base au recensement du bois légalement récolté en vue de son exportation vers le marché de l'UE, dans le cadre d'accords de partenariat qui seraient proposés (paragraphe 4.2). La mise en place de tels systèmes devrait nécessiter un renforcement des capacités techniques, institutionnelles et autres des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé.

Au nombre des mesures susceptibles d'être appliquées figure toute une gamme de technologies permettant 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 centres de transformation et les ports. La future coopération au développement de la CE dans le domaine des forêts encouragera la définition de systèmes de surveillance et de suivi de cette nature.

⁸ Étude de cas présentée lors de la conférence ministérielle d'Asie de l'Est sur l'application des réglementations forestières et la gouvernance (Bali, Indonésie, du 11 au 13 septembre 2001).

4.1.3. Transparence

Les donateurs 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 citoyen.

La transparence bénéficie aussi du recours à un processus indépendant de suivi et d'audit des systèmes chargés de vérifier l'origine légale du bois dans les pays producteurs. Un suivi indépendant rend les systèmes de vérification plus crédibles et moins sujets à la corruption. Il existe maints exemples de l'emploi réussi du suivi indépendant dans le secteur forestier, à l'instigation des autorités nationales compétentes. Comptables, auditeurs, consultants et organisations non gouvernementales ont tous joué un rôle important dans ce travail d'avant-garde de promotion de la transparence.

Les technologies comme la télédétection et la photographie aérienne ont également un rôle important à jouer dans la mise en place de la transparence. Le Centre Commun de Recherche de la Commission européenne a une grande expérience en matière d'application des technologies de télédétection à la cartographie et au suivi des forêts, ainsi que de gestion de l'information, et sera en mesure de partager le savoir-faire nécessaire pour contribuer au programme FLEGT en cours.

4.1.4. Renforcement des capacités

Les gouvernements partenaires ont besoin des donateurs 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.

Une aide directe est également nécessaire si l'on souhaite renforcer la capacité à répondre à la série de nouveaux défis complexes posés aux administrations publiques, et notamment: exercer un contrôle et réunir des preuves sur la criminalité organisée; attaquer en justice ceux qui transgressent la loi; sensibiliser le personnel de la police, les avocats, les services du ministère public et les tribunaux à la législation environnementale; former les fonctionnaires des douanes et sensibiliser l'opinion publique, afin de bénéficier de son soutien et de celui de la classe politique pour s'attaquer à l'inexpugnable corruption qui se dissimule souvent derrière l'exploitation clandestine des forêts. Le renforcement des capacités peut aussi aider la perception des recettes dans le secteur forestier, étant entendu que la réduction de l'exploitation clandestine des forêts a pour principal intérêt, aux yeux des pays partenaires, de favoriser l'accroissement de leurs recettes. Il ne saurait se limiter au secteur public, mais doit aussi englober la société civile et le secteur privé.

4.1.5. Réforme des politiques

Les réglementations et programmes forestiers élaborés dans des contextes politiques révolus (sous des administrations coloniales ou encore sous des dictateurs chassés depuis du pouvoir, par exemple) peuvent être dépassés et privilégier trop souvent une approche partant du sommet vers la base, ce qui n'est ni équitable ni efficace, en particulier dans les zones reculées, où la présence gouvernementale se fait discrète. Les législations peuvent également être si complexes que se soumettre à toutes leurs exigences peut représenter une charge

disproportionnée, propice à encourager, involontairement, des actions illégales. Dans d'autres cas, les lois peuvent être en contradiction les unes avec les autres, en particulier si elles émanent de secteurs différents.

Une réforme des politiques et une simplification des procédures sont fréquemment requises. Les programmes forestiers nationaux (pfn) offrent un cadre dans lequel l'ensemble des intéressés - gouvernements, industrie et société civile - peuvent œuvrer de concert à ce type de réforme du secteur forestier. La Communauté européenne apporte son soutien à ces programmes dans divers pays.

Encadré n° 1 : l'Indonésie sert de modèle à un programme d'aide aux forêts et à la gouvernance

Le cas de l'Indonésie est un exemple de la manière dont la coopération au développement peut être mise en pratique afin de soutenir le plan d'action.

Le gouvernement indonésien a fait de l'arrêt de l'exploitation clandestine des forêts l'une de ses grandes priorités politiques et a pris des mesures sans précédent pour s'attaquer à ce problème. La lutte contre l'exploitation clandestine et la corruption est mise en exergue dans le dialogue politique entre le gouvernement indonésien et les bailleurs de fonds de l'Union européenne (entre autres), dans le cadre du groupe consultatif sur l'Indonésie. Ministres indonésiens et commissaires européens se sont aussi réunis à plusieurs reprises, afin d'examiner une collaboration plus étroite pour combattre l'exploitation clandestine des forêts.

Cette priorité politique se trouve clairement au niveau de la coopération au développement de l'Union avec l'Indonésie, notamment dans la stratégie de la CE concernant ce pays, qui met l'accent sur la gestion des ressources naturelles et la bonne gouvernance.

Un processus d'élaboration d'un programme d'aide aux forêts et à la gouvernance est en cours. Les enseignements tirés à la fois du dialogue avec le gouvernement indonésien et de l'expérience acquise lors de la préparation du programme d'aide seront un précieux concours aux autres pays participant au programme FLEGT.

L'établissement d'un dialogue politique entre bailleurs de fonds et gouvernements partenaires peut grandement contribuer, en outre, à promouvoir les réformes nécessaires. Il s'agit d'un domaine de travail très important, car il apparaît clairement que les initiatives visant à promouvoir la bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles tourneront court dans les pays où l'environnement politique au sens large n'est pas favorable à la réforme et aux changements. Le dialogue politique instauré à des fins de promotion de la réforme du secteur forestier a connu quelques succès au Cambodge, en Indonésie et au Cameroun, notamment. Dans ce dernier pays, la réforme du secteur forestier est devenue un préalable à la future aide financière du FMI, à la suite d'une étude révélant les pertes considérables de recettes découlant de l'exploitation clandestine des forêts.

Pour mettre en œuvre des actions de coopération au développement concernant les points 4.1.1 à 4.1.5, la Commission entend:

- faire en sorte d'intégrer un appui renforcé des questions liées à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) dans la programmation à venir de la coopération au développement de la CE - thématique, nationale et régionale - dans les documents de stratégie régionale et dans les cadres stratégiques nationaux de lutte contre la pauvreté (CSLP), pour les pays où cette question constitue une priorité nationale, et notamment les pays partenaires du FLEGT;

- affecter les ressources disponibles sur la ligne budgétaire "Forêts tropicales" (B7-6200); lutter contre l'exploitation illégale, qui constitue une tâche prioritaire des orientations stratégiques 2002-2003 concernant la ligne budgétaire "Forêts tropicales"⁹;
- utiliser les ressources déjà affectées aux activités liées au FLEGT dans le cadre de programmes régionaux et nationaux existants (encadré n° 1).

4.2. Commerce du bois

L'exploitation clandestine des forêts survient principalement dans les pays en développement et dans les pays à marché émergent, mais la demande internationale de bois constitue un formidable marché dans lequel des opérateurs peu scrupuleux sont libres d'acquérir du bois récolté illicitement et d'en faire le commerce. L'OCDE estime que le commerce mondial du bois représente plus de 150 milliards d'euros par an¹⁰. Des éléments solides, résumés dans l'édition 1999 de la "Forest Sector Review" de la Banque mondiale et qui ressortent d'un nombre croissant d'études réalisées sur différents pays, indiquent qu'une part importante de ce commerce concerne du bois récolté illicitement.

Compte tenu de la configuration des échanges des produits dérivés du bois présentée ci-dessous et à l'annexe 2 et de la nature du problème posé par l'exploitation clandestine des forêts, la manière la plus efficace d'aborder la question serait de créer un cadre multilatéral réunissant les principaux importateurs et exportateurs.

Néanmoins, eu égard à la complexité de la mise en place d'un tel cadre multilatéral et à l'urgence d'aider les pays exportateurs à mieux contrôler l'origine légale de leurs exportations, l'Union européenne, tout en continuant de renforcer la coopération multilatérale, cherche à conclure immédiatement des accords de partenariat FLEGT bilatéraux et régionaux, dont la description figure ci-après. Ces mesures supplémentaires peuvent grandement contribuer à restreindre l'entrée dans l'Union européenne de bois récolté illicitement.

4.2.1. Caractéristiques des importations de produits dérivés du bois dans l'UE

Ce paragraphe donne une indication générale de l'ampleur et de la nature des importations de produits dérivés du bois dans l'UE afin de spécifier le contexte dans lequel s'inscrivent les volets commerciaux du plan d'action. La plus grande partie des échanges de bois et de produits dérivés du bois intervient entre pays développés et n'est pas outre mesure affectée par les activités d'exploitation clandestine. L'UE importe par exemple de grandes quantités de bois dur tempéré, de placages et de bois de sciage d'Amérique du Nord. Ce commerce porte sur des volumes moins élevés que les échanges avec la Russie, par exemple, mais sa valeur est supérieure en raison de la nature des produits.

Les échanges intracommunautaires sont eux aussi très importants, puisqu'ils représentent près de 80% du commerce total de bois de l'Union européenne. Celle-ci n'en demeure pas moins un débouché important, tant pour le bois d'origine légale que pour le bois récolté illicitement,

⁹ Tout au long du présent document, la ligne budgétaire "Forêts tropicales" fait référence aux ressources mises à disposition sur la ligne budgétaire B7-6200 (aujourd'hui 21 02 05) sur la base du règlement (CE) no 2494/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 relatif à des mesures visant à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des autres forêts dans les pays en développement.

¹⁰ Perspectives environnementales de l'OCDE (Paris, 2001, p. 122).

qui entrent tous deux dans le commerce international. Le Japon, la Chine et les États-Unis sont d'autres marchés importants pour le commerce international de bois.

Le champ d'application du présent plan d'action englobe quatre régions et pays clés qui, ensemble, possèdent 60 % environ de la superficie forestière mondiale et fournissent une part importante du commerce international de bois: l'Afrique centrale, la Russie, la frange tropicale de l'Amérique du Sud et l'Asie du Sud-Est. Chaque région présente des caractéristiques propres en matière de configuration des échanges. Les volumes de bois importés d'Afrique par l'UE restent limités (moins de 4 % de la valeur du commerce mondial des produits dérivés du bois) mais constituent des échanges importants pour la région. Dans certains pays, et plus particulièrement en Afrique centrale, les exportations de bois représentent plus de 20 % du total de leurs échanges avec l'Union européenne¹¹. L'UE est également un marché important pour le bois originaire de Russie - du nord-est du pays en particulier -, qui est le premier fournisseur de bois rond de l'Union. Les exportations en provenance de Russie à destination de l'UE sont significatives en termes tant absolus que relatifs.

Les importations effectuées d'Asie et d'Amérique latine dans l'UE sont moins importantes. Dans le cas de l'Asie, principal importateur et exportateur de bois tropical, l'UE ne représente qu'une faible part des exportations. Des statistiques commerciales succinctes sont présentées à l'annexe 2. Contrairement à la Russie et à l'Afrique qui exportent principalement du bois rond et du bois de sciage, l'Asie et de l'Amérique du Sud sont spécialisées dans le commerce des produits manufacturés dérivés du bois à forte valeur ajoutée, tels que les moulures, les meubles et le papier. La longueur et la complexité croissantes de la chaîne d'approvisionnement de ces produits rendent d'autant plus difficile le contrôle de l'origine légale des matières premières. Primo, ces produits sont souvent composés de bois d'origines diverses. Secundo, la transformation du bois a souvent lieu dans un pays intermédiaire entre le pays d'exportation et le pays de destination du produit manufacturé. Cela vaut particulièrement pour l'Asie, où tout laisse à penser que d'importants volumes de bois sont récoltés de manière illégale (en Indonésie, au Myanmar et au Cambodge), puis expédiés à destination de grands centres industriels d'autres pays de la région, pour y être transformés avant d'être vendus sur les grands marchés de consommation - dont l'Europe - à des prix le plus souvent très compétitifs, et parfois à des prix qui portent atteinte aux produits légalement récoltés.

Suivre la trace de produits composés de bois récolté dans un pays et transformé dans un autre est plus complexe que dans le cas de produits primaires et semi-ouvrés transformés dans le pays où la matière première est récoltée. Conformément aux règles d'origine non préférentielles appliquées au bois dans la Communauté et définies dans le code des douanes communautaire¹², les marchandises sont considérées originaires du pays où a eu lieu leur dernière transformation substantielle et économiquement justifiée.

Compte tenu du rôle, important mais non dominant, de l'UE sur le marché mondial des produits dérivés du bois, toute mesure orientée vers les flux commerciaux sera plus efficace si elle repose sur la collaboration avec d'autres importateurs, c'est-à-dire si elle s'inscrit dans un cadre multilatéral. Lors de l'élaboration de mesures commerciales, il convient également de tenir compte de la spécificité de chaque région et de l'éventualité d'un détournement des flux commerciaux vers les régions où la demande est à la hausse, par exemple l'Asie.

¹¹ DG Commerce: <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/acp/acp.htm>

¹² Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, JO L 302 du 19.10.1992, pp. 1-50, dans sa dernière version.

4.2.2. *Mise en place du cadre multilatéral et de la collaboration internationale*

Un volet important des mesures liées aux échanges commerciaux arrêtées dans cette partie du plan d'action consiste à impliquer d'autres grands consommateurs de bois et à trouver des moyens de travailler ensemble à l'élaboration d'un cadre plus large de restriction des volumes de bois récolté illicitement pénétrant sur leurs marchés. Cette partie du plan d'action s'appuiera sur la nécessité d'une collaboration de ce genre mise en lumière par le G8.

De premiers échanges de vues ont eu lieu entre les principaux blocs consommateurs. Lors du sommet UE-Japon qui s'est déroulé à Tokyo le 8 juillet 2002, il a été convenu de poursuivre l'échange de vues en la matière et de faire de la collaboration dans la lutte contre l'exploitation clandestine des forêts et contre l'utilisation de bois récolté illicitement et des produits associés une des priorités du plan d'action UE-Japon¹³. À l'occasion d'une réunion à haut niveau du groupe de travail UE/États-Unis à Copenhague, au Danemark, le 15 juillet 2002, les délégués américains et de l'Union européenne ont fait montre d'un grand intérêt quant à la perspective de coopérer en la matière.

L'Union européenne, les États-Unis et le Japon étaient tous présents lors d'une manifestation parallèle consacrée à la lutte contre l'exploitation clandestine des forêts organisée par la Commission européenne lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, en août 2002. Lors de cette conférence parallèle, qui a également rassemblé des représentants des gouvernements de pays producteurs, du secteur privé et des organisations non gouvernementales, l'ensemble des parties s'est accordée sur la nécessité de collaborer pour lutter contre l'exploitation clandestine.

La coopération entre l'Union européenne, les États-Unis et le Japon dans ce domaine représenterait une grande proportion du marché mondial du bois et des produits associés. Des efforts doivent également être déployés en vue de faire participer d'autres nations fortes consommatrices de bois, la Chine en particulier, au développement de l'initiative FLEGT, à vocation planétaire.

Lorsque les principaux pays producteurs et importateurs de bois travailleront main dans la main à combattre l'exploitation clandestine et le commerce qui y est associé, le moment sera peut être venu de chercher à transformer cette approche progressive en un processus global, que ce soit au moyen d'une convention multilatérale ou d'une série d'accords régionaux liés.

Pour mettre en place le cadre multilatéral et la collaboration internationale, la Commission:

- poursuivra les contacts engagés avec le Japon et les États-Unis sur les questions relatives au FLEGT, élargira le dialogue afin d'y inclure d'autres grands marchés du bois et les principaux pays producteurs de bois, tout en cherchant à instaurer un consensus entre pays importateurs et exportateurs sur la meilleure façon d'aborder le problème;
- examinera les possibilités de collaboration sur la question avec les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE);

¹³ Voir http://europa.eu.int/comm/external_relations/w28/1.htm, Annexe 2, objectif 3, dernier point.

- engagera un dialogue, sur la base des idées avancées dans le plan d'action, avec d'autres pays dans le cadre de réunions internationales appropriées, telles que le Forum des Nations unies sur les forêts, le Conseil international des bois tropicaux, les processus FLEGT régionaux, le partenariat pour la forêt asiatique et le partenariat pour la protection de la forêt du bassin du Congo et
- tirera des enseignements d'initiatives internationales similaires dans d'autres secteurs comme le processus de Kimberley, une initiative internationale qui vise à réduire le commerce de diamants de la guerre, en vue de créer des conditions et un cadre adaptés aux actions multilatérales.

Ces actions seront menées en étroite collaboration avec d'autres pays importateurs et exportateurs qui partagent les préoccupations de l'UE au sujet de l'exploitation clandestine des forêts.

4.2.3. Régime volontaire d'autorisation des exportations

Les pays qui tentent de s'attaquer à l'exploitation illégale peuvent voir leurs efforts déçus par l'absence de moyen simple permettant d'empêcher le bois récolté de façon illicite, une fois expédié à l'étranger, d'entrer dans la chaîne d'approvisionnement et de rapporter des bénéfices à ceux qui pratiquent ce commerce. De la même façon, les importateurs qui achètent du bois originaire de pays dont on sait qu'ils présentent des problèmes d'exploitation illégale sont souvent dans l'incapacité de garantir qu'ils n'achètent que du bois récolté légalement, à moins qu'ils mettent en place une chaîne de surveillance remontant jusqu'à la forêt productrice ou qu'ils fassent l'acquisition de bois certifié. La Commission propose donc de lancer un régime d'autorisation volontaire assurant que seul du bois légal est importé des pays qui y participent.

Dans ce système, les exportations de bois provenant de pays participants (pays partenaires FLEGT) vers l'UE seraient accompagnées d'une autorisation d'exportation, dont la délivrance serait subordonnée au respect de la législation nationale en vigueur concernant la récolte. Le bois originaire d'un pays partenaire FLEGT, à son arrivée à un point d'importation sur le territoire communautaire, ne serait pas mis en libre pratique dans l'Union européenne sans une telle autorisation.

Pour que ce régime fonctionne correctement, il faudrait que les pays partenaires FLEGT instaurent des systèmes et des structures fiables et crédibles qui recensent et certifient le bois récolté conformément à la législation nationale et qui suivent le circuit emprunté jusqu'à l'UE et ailleurs. Une période d'introduction progressive peut se révéler nécessaire.

Les accords de partenariat FLEGT concerneront dans un premier temps un nombre limité de produits en bois massif (bois rond et bois brut de sciage), en raison des difficultés à déterminer avec certitude l'origine des produits manufacturés dérivés du bois, mais des dispositions pourraient, le cas échéant, permettre d'étendre le régime à d'autres catégories de produits. Il faudrait notamment, pour y parvenir, définir un moyen de vérifier que la récolte du bois importé de pays tiers, ultérieurement transformé et exporté vers l'UE, est conforme à la législation en vigueur du pays producteur. La conclusion d'un nombre accru d'accords de partenariat FLEGT régionaux plutôt que nationaux faciliterait cette approche.

Pour les pays participants, les principaux avantages seraient les suivants:

- confiance renforcée du marché à l'égard du bois originaire des pays partenaires;

- augmentation des recettes fiscales, qui devraient, selon les indications dont on dispose, couvrir largement les dépenses occasionnées par le fonctionnement d'un système de vérification de la légalité de la récolte et de suivi;
- outils supplémentaires pour lutter contre les activités illégales sur le marché d'origine du bois;
- possibilité, une fois qu'ils sont instaurés, d'adapter les mécanismes pour soutenir le suivi et la vérification du bois certifié issu de forêts faisant l'objet d'une gestion durable et
- priorité de l'aide au développement de la CE à accorder aux mesures de soutien FLEGT en fonction de la programmation des stratégies nationales applicables.

La Commission présentera une proposition de règlement pour mettre ce régime en oeuvre. Ce règlement définira les produits couverts et décrira le permis/l'autorisation requis permettant de vérifier si le bois a été récolté de manière légale. Il spécifiera la nature et le mandat d'éventuels instances consultatives ou organes de gestion mis en place pour assister la Commission. Enfin, il énumérera les pays auxquels ces contrôles seront appliqués, dans le cadre des accords de partenariat volontaires. Il prévoira aussi la possibilité pour les pays participants de désigner les autorités compétentes pour la délivrance et la vérification de l'autorisation, de même qu'une coopération administrative entre l'UE et les autorités du pays partenaire FLEGT.

La situation du secteur forestier, et le cadre global de la gouvernance dans ce domaine, varie fortement d'un pays à l'autre. Le fonctionnement des systèmes et des structures nécessaires à la vérification de la légalité de la récolte dans le pays d'origine sera défini avec précision pour correspondre au mieux aux diverses situations, en consultation avec les pays partenaires potentiels. Les propositions détaillées seront aussi subordonnées aux résultats des études en cours. Les régimes d'autorisation et systèmes associés doivent pouvoir être utilisés par l'industrie et le commerce et contrôlés par les pouvoirs publics. La délivrance d'autorisations doit être efficace, économiquement rentable, fiable, publiquement vérifiable et ne pas pénaliser le commerce légal.

Certains éléments seront communs à chaque accord, notamment le fait que les pays partenaires doivent s'engager ou s'être engagés à mettre en place les structures juridiques et administratives, ainsi que les systèmes techniques crédibles permettant de vérifier la légalité de la production de bois au regard de la législation nationale. Il s'agit, en particulier:

- de s'engager à garantir que la législation forestière est cohérente, compréhensible et applicable et qu'elle est propice aux principes de gestion durable des forêts;
- d'élaborer des systèmes techniques et administratifs permettant de contrôler les activités d'exploitation, de recenser le bois et d'en suivre la trace depuis le stade de la récolte jusqu'au marché ou au stade d'exportation;
- de doter le système de suivi et d'autorisation de mécanismes de freins et contrepoids comprenant, entre autres, la désignation de contrôleurs indépendants, lorsqu'une telle mesure de sauvegarde est considérée comme nécessaire à un fonctionnement efficace du système et
- d'élaborer des procédures visant à autoriser l'exportation de bois récolté de manière légale.

L'encadré n° 2 illustre certaines des étapes à parcourir en vue d'un éventuel accord de partenariat dans un pays qui souhaite mettre en place un système comportant un volet lié au suivi de tiers.

Encadré n° 2 : exemple de procédures dans le cadre d'un hypothétique accord de partenariat sur les forêts

Première étape : le pays partenaire FLEGT désigne un organisme d'accréditation, lui-même chargé de nommer les organismes devant certifier la légalité des produits dérivés du bois.

Deuxième étape : le pays partenaire FLEGT désigne un contrôleur indépendant et présente un mécanisme transparent de règlement des différends.

Troisième étape : la CE confirme que le système proposé constitue un système crédible pour vérifier si le bois a été récolté de manière légale.

Quatrième étape : des autorisations sont délivrées pour le bois récolté de manière légale, permettant le dédouanement des exportations par les autorités douanières. Tout citoyen peut aussi consulter les informations relatives à ces permis à des fins de contrôle, au moyen, par exemple, d'une plate-forme électronique.

Cinquième étape : le permis d'exporter, qui atteste une exploitation légale, est établi au port communautaire dans lequel le bois est mis en libre pratique dans l'UE, puis contrôlé par les autorités douanières de l'État membre au vu de la description de l'envoi fournie dans l'avis avant expédition.

Sixième étape : les douanes n'acceptent les déclarations de mise en libre pratique dans l'Union européenne que lorsque le bois est accompagné du permis d'exporter requis.

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

Pour l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), une importante région de production de bois où l'exploitation clandestine des forêts constitue un défi pour plusieurs pays membres, le secteur sylvicole a été identifié comme un domaine prioritaire potentiel de coopération future renforcée avec l'UE. Dans le cadre de la stratégie visant à nouer des liens avec l'Asie du Sud-Est, la Commission mettra sur pied un plan d'action axé sur le commerce avec la région - l'initiative commerciale transrégionale UE-ANASE (TREATI) - comportant des échanges de vues et des actions communes ayant pour objectif de faciliter les flux commerciaux et d'investissements. Ces actions, fondées sur les accords bilatéraux, devraient déboucher sur un accord de partenariat FLEGT régional avec l'ANASE.

L'UE pourra, le cas échéant, promouvoir des accords de partenariat FLEGT interrégionaux dans le cadre des négociations commerciales régionales en cours avec d'autres régions comme l'Afrique centrale, le groupe élargi des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ou le Mercosur, à titre de contribution au développement durable, conformément à l'objectif prioritaire convenu par l'UE et ses partenaires de pays tiers lors du Sommet mondial sur le développement durable, à savoir œuvrer en faveur du développement durable.

Pour mettre en œuvre le régime volontaire d'autorisation des exportations, la Commission:

- examinera avec les pays et organisations régionales intéressés les divers éléments des accords de partenariat FLEGT proposés et veillera à une large participation des acteurs concernés. Cela comportera l'instauration d'un dialogue dans le cadre actuel des négociations commerciales régionales en vue de promouvoir les partenariats FLEGT interrégionaux;

- demandera parallèlement au Conseil, conformément à l'article 133 du Traité sur l'UE, l'autorisation d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat FLEGT avec les pays producteurs de bois; soumettra au Conseil et au Parlement européen un règlement instituant le régime volontaire d'autorisation;
- négociera avec les parties et les organisations régionales concernées les éléments contenus dans les accords de partenariat FLEGT proposés;
- signera des protocoles d'accord¹⁴ en vue de la conclusion d'un accord de partenariat FLEGT avec les pays intéressés et
- conclura des accords de partenariat FLEGT avec ces derniers.

La Commission européenne aura recours aux structures de dialogue existantes avec les pays partenaires potentiels et profitera aussi des réunions et processus internationaux sur le thème de l'économie forestière pour s'engager avec ces pays, notamment les processus FLEGT régionaux coordonnés par la Banque mondiale. S'il se révèle utile d'approfondir les échanges, les instruments de coopération en place pourront financer des activités accessoires comme des ateliers et des études. Il convient de rechercher une collaboration avec les programmes de coopération au développement des États membres de l'UE pour renforcer le processus.

4.2.4. Options législatives supplémentaires

Aucune disposition du droit communautaire en vigueur dans l'Union européenne n'empêche l'importation et la commercialisation du bois ou des produits dérivés du bois récoltés en violation de la législation de leur pays d'origine. Pour toutes sortes de raisons, certains pays gros producteurs de bois pourraient choisir de ne pas signer les accords de partenariat FLEGT avec l'Union européenne, en dépit des avantages mentionnés au paragraphe 4.2.3 ci-dessus. La Commission examinera donc les différentes options qui s'offrent à elle - et leur incidence - pour adopter des mesures supplémentaires, notamment, en l'absence de progrès multilatéral, l'applicabilité d'une réglementation permettant de contrôler les importations dans l'Union européenne de bois exploité de manière illégale, et communiquera au Conseil le fruit de ses travaux dans le courant de l'année 2004. Les États membres devraient eux aussi étudier les moyens de traiter le problème du trafic de bois récolté illégalement dans leur législation nationale.

Certains instruments législatifs et processus internationaux pourraient éclairer la lanterne de la Commission à cet égard, notamment la loi Lacey (Lacey Act) américaine, qui s'applique aux produits de la pêche et à la faune sauvage, et le processus de Kimberley, une initiative internationale visant à contrôler le commerce des diamants de la guerre. La Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale peut également s'avérer un instrument utile pour cet aspect du plan d'action.

¹⁴ Ces protocoles d'accord se présenteront sous la forme de brèves déclarations d'intention politiques de coopérer au traitement de l'exploitation illégale, signées par la CE et les pays partenaires potentiels. Ces documents permettront de donner une substance concrète à la volonté politique de s'attaquer à l'exploitation illégale des forêts au cours du processus, plus long, de mise en place d'accords volontaires.

Pour ce qui est du cadre législatif, la Commission:

- analysera les différentes options qui s'offrent à elle - et leur incidence - pour adopter des mesures supplémentaires, notamment, en l'absence de progrès multilatéral, l'applicabilité d'une réglementation permettant de contrôler les importations dans l'Union européenne de bois récolté de manière illégale, et communiquera au Conseil le fruit de ses travaux dans le courant de l'année 2004; parmi les points particuliers qui devront être abordés figurent le possible impact sur les services des douanes chargés de faire appliquer les règles, la mise en place de procédures permettant de distinguer les bois d'origine légale et illégale en provenance de pays ne participant pas au régime volontaire d'autorisation et la question du traitement des expéditions de bois provenant de pays non partenaires et supposés d'origine illégale; et
- engagera des consultations avec les acteurs du secteur forestier sur les possibilités et les conséquences de nouvelles mesures législatives visant à contrôler les importations de bois récolté illicitement.

4.3. Marchés publics

La législation communautaire en matière de marchés publics est régie par les directives 92/50/CEE (services), 93/36/CEE (fournitures), 93/37/CEE (travaux), pour ce qui est des secteurs classiques, et par la directive 93/38/CEE pour les "secteurs spéciaux". Ces directives ont été modifiées en dernier lieu par la directive 97/52/CE, pour les directives dites «classiques», et par la directive 98/4/CE, pour la directive «secteurs spéciaux».

Les directives susmentionnées font actuellement l'objet d'une révision intégrale. La Commission a mis en avant une proposition de nouvelle directive commune pour les secteurs classiques, qui combinera les directives sur les services, les fournitures et les travaux, et a proposé une directive révisée pour les secteurs spéciaux. Ces propositions sont actuellement soumises à une procédure de codécision avec le Conseil et le Parlement européen.

La législation en vigueur en matière de marchés publics, de même que la législation proposée, offrent un grand nombre de possibilités d'intégration des considérations environnementales dans les procédures relatives aux marchés publics. La Commission a présenté récemment une communication exposant les possibilités offertes par la législation en vigueur¹⁵.

Dans l'esprit de cette communication sur les marchés publics et l'environnement, un manuel pratique sur la prise en compte de considérations environnementales dans les appels d'offres est en cours d'élaboration. Celui-ci contiendra des orientations claires et des exemples de meilleures pratiques sur la façon d'intégrer l'environnement aux procédures de marchés publics dans le cadre de la progression sur la voie d'un développement durable.

Pour ce qui est des marchés publics, la Commission:

- démontrera, en utilisant le manuel pratique sur la prise en compte de considérations environnementales dans les appels d'offres, qu'il est possible, dans le cadre des directives sur les marchés publics, de prendre en considération le bois récolté de manière légale et des

¹⁵ Communication interprétative de la Commission sur le droit communautaire applicable aux marchés publics et les possibilités d'intégrer des considérations environnementales dans lesdits marchés, COM(2001) 274 final, voir <http://simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm>, sous "Réglementations et guides pratiques".

produits réalisés à partir de ce même bois. Les aspects environnementaux de la gestion durable des forêts peuvent être pris en considération dans les marchés publics. Les systèmes de certification d'une gestion durable des forêts reposent sur des considérations environnementales et d'autres aspects incluant généralement le caractère licite de la récolte du bois. La certification d'une gestion durable des forêts peut donc servir de preuve du respect de ces exigences environnementales et augmenter la probabilité pour les pouvoirs publics de se voir livrer du bois récolté dans des conditions légales. Ce souci devrait être intégré dans la définition de l'objet du marché, ainsi que dans les spécifications techniques de l'appel d'offres. Cette possibilité vaudra également pour les futures directives sur les marchés publics, actuellement proposées;

- attirera l'attention des gouvernements des États membres sur la possibilité de régler le problème de l'exploitation clandestine des forêts par l'adoption de politiques d'achat conformes aux critères définis ci-dessus.

Les États membres devraient faire valoir leurs compétences dans ce domaine. C'est ainsi que les directives actuelles et à venir sur les marchés publics mentionnent la possibilité d'exclure un soumissionnaire d'un marché en cas de "faute professionnelle grave". La définition d'une faute professionnelle grave relève de la compétence des États membres. Au moment d'appliquer ce critère d'exclusion, les États membres devront examiner si le fait de commercialiser délibérément du bois illégalement récolté est susceptible de constituer une faute professionnelle grave au regard de leurs législations nationales.

4.4. Initiatives du secteur privé

Le quatrième thème que la Commission propose d'aborder dans son plan d'action est celui des initiatives du secteur privé reposant sur les principes de la responsabilité sociale des entreprises. Le secteur privé a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre l'exploitation clandestine des forêts et peut exercer une influence directe et positive par l'intermédiaire de son réseau de relations commerciales s'étendant de la forêt jusqu'au marché. Une communication récente¹⁶ sur la responsabilité sociale des entreprises définit ce concept comme "l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes".

Cet aspect fait moins l'objet de prescriptions d'ordre politique que d'un encouragement prodigué au secteur privé de l'Union à travailler avec ses homologues des pays producteurs de bois dans le respect de codes de conduite volontaires en matière de récolte et d'achat de bois, éventuellement assortis d'un rigoureux audit, indépendant et volontaire, de la chaîne d'approvisionnement. Cette approche devrait s'avérer particulièrement efficace dans les cas où le commerce est dominé par quelques rares fournisseurs et importateurs de l'Union européenne. Le régime d'autorisation volontaire décrit au paragraphe 4.2 ci-dessus apportera aussi un soutien non négligeable à ce type d'initiative.

Les entreprises européennes œuvrant dans le secteur forestier mettent actuellement au point plusieurs initiatives visant à introduire des approches tenant davantage compte des aspects

¹⁶ COM (2002) 347 final du 02.07.2002.

sociaux et environnementaux dans leurs pratiques commerciales. Un système de ce genre est actuellement mis en œuvre par le Tropical Forest Trust¹⁷ (voir encadré n° 3).

Un certain nombre d'initiatives intéressantes émanant de sources autres que le secteur forestier repoussent aujourd'hui les limites de la responsabilité sociale des entreprises. Parmi elles, on notera l'initiative sur la transparence des industries extractives, lancée à l'occasion du sommet mondial sur le développement durable et désormais poursuivie par le G8. Cette initiative a pour but d'examiner la question de la bonne gestion des ressources naturelles et des revenus résultant de leur extraction. Bien qu'elle soit axée sur le pétrole, le gaz et l'exploitation minière et ne concerne pas le bois, cette initiative n'en établit pas moins, entre le secteur privé et les pays producteurs et consommateurs, d'intéressants principes de coopération qui pourraient être appliqués dans le cadre du programme FLEGT.

Encadré n° 3 : l'approche du Tropical Forest Trust

Le TFT intervient sur la chaîne d'approvisionnement en bois reliant les producteurs aux fournisseurs et ces derniers aux acheteurs désireux d'acheter des produits dérivés d'un bois d'origine légale et provenant de sources durables.

Ses membres participent à ce système faute de disposer de suffisamment de temps et de ressources humaines pour gérer le processus particulièrement complexe consistant à faire en sorte que des forêts bénéficient d'une certification et à garantir à long terme la fourniture d'un bois d'origine légale et provenant de sources durables. Le TFT prend en charge ce processus pour eux.

Ses membres consacrent un pourcentage fixe de la marge brute de leur produit au financement des activités du TFT. Ils obtiennent un retour sur investissement en garantissant une fourniture de bois plus éthique. Les membres du TFT ont accès à des produits dérivés du bois découlant de projets spécifiques réalisés grâce à leur financement. Avant que ces projets n'obtiennent une certification, ses membres ont déjà la certitude que leur chaîne d'approvisionnement part d'un projet manifestement axé vers la certification et bénéficiant de l'aide et du suivi du TFT. Après avoir établi une relation étroite avec ces projets, les membres du TFT ont la possibilité de garantir un approvisionnement à long terme de produits dérivés du bois certifiés, dès que le projet aura obtenu sa certification.

Le système proposé par le TFT comporte les volets suivants :

1. aide à l'élaboration de codes de conduite et de politiques d'achat de bois;
2. assistance destinée à comprendre la situation actuelle de la politique forestière, les points de vue des différents intéressés et les problèmes des pays producteurs;
3. aide au recensement des sources légales susceptibles d'évoluer vers la viabilité et d'être certifiées;
4. historique et évaluation actuelle de la gestion des forêts;
5. assistance technique en vue d'améliorer la gestion des forêts et
6. audit des résultats enregistrés par les membres.

Pour ce qui est des initiatives du secteur privé, la Commission:

- tirera des enseignements des nouvelles initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises et réfléchira à la manière d'appliquer ces enseignements au secteur forestier;
- engagera un processus destiné à promouvoir les initiatives du secteur privé, en soutenant notamment la création d'instances de coordination, l'adoption de codes de conduite aux critères exigeants, la transparence dans les activités du secteur privé et un processus de suivi indépendant;

¹⁷ Le Tropical Forest Trust est une organisation destinée à aider les acheteurs de bois tropical à s'approvisionner auprès de forêts faisant l'objet d'une gestion durable et à renforcer les capacités de certification.

- apportera une aide au renforcement des capacités des pays en développement pour permettre l'émergence d'initiatives du secteur privé, notamment en matière de suivi des forêts; 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; d'élaborer et de mettre en œuvre des codes de conduite et des systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement; de recourir à l'audit interne et externe pour s'assurer que le code de conduite du fournisseur a bien été respecté; de faciliter le contrôle, par une tierce partie, de la chaîne d'approvisionnement, de la récolte du bois jusqu'à l'utilisateur final; et en rendant publics, sous une forme convenue, les progrès réalisés en vue de garantir la légalité des produits.

4.5. Financement et investissement

Le cinquième volet du plan d'action traite de la question des institutions financières et de l'investissement de fonds dans des projets qui encouragent potentiellement l'exploitation clandestine des forêts.

4.5.1. Renforcement du devoir de diligence

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. De telles opérations sont souvent perturbées par les dommages qu'elles causent d'un point de vue environnemental et social, mais les pratiques actuelles des banques et institutions financières en matière d'examen analytique et d'évaluation des risques liés aux investissements dans le secteur forestier n'en tiennent pas suffisamment compte.

Les banques et les institutions financières qui investissent dans des opérations du secteur forestier devraient être encouragées à évaluer le risque lié aux facteurs sociaux et environnementaux susceptible d'influer sur la rentabilité de leurs investissements. Les facteurs sociaux pertinents au regard des investissements dans le secteur forestier sont notamment les conflits territoriaux et l'accès aux ressources forestières (propriété foncière contestée ou conflits entre droits de propriété foncière officiels et traditionnels). Les facteurs pertinents en matière d'environnement sont notamment l'absence de fourniture à long terme de bois d'origine légale et provenant de sources durables (auquel cas la société pourrait être soupçonnée de s'approvisionner implicitement en bois récolté de manière illégale).

Pour ce qui est du renforcement du devoir de diligence, la Commission:

- encouragera les banques et les institutions financières à tenir compte des facteurs sociaux et environnementaux dans les précautions à prendre et lors de l'évaluation de la viabilité des investissements dans le secteur forestier. Il conviendra d'examiner avec un soin particulier la disponibilité à long terme de l'approvisionnement et des ressources en bois;
- favorisera la définition de procédures spécifiques par lesquelles les agences de crédit à l'exportation, la Banque européenne d'investissement et la facilité d'investissement de Cotonou intégreront les considérations environnementales et sociales dans les précautions nécessaires à prendre, dans la mesure où leurs activités sont financées par des fonds publics. Les procédures d'examen de projets devront s'assurer qu'il n'existe aucune présomption ni risque potentiel excessif d'activité illégale dans le secteur forestier; et

- recensera les moyens d'aider les agences de crédit à l'exportation et autres organismes de prêt à obtenir de meilleurs renseignements sur les investissements dans le secteur forestier et sur les risques qui y sont associés.

4.6. Soutien au plan d'action à l'aide des instruments législatifs existants

4.6.1. Blanchiment de capitaux

En vertu de la décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 (2001/500/JHA)¹⁸, les États membres de l'Union européenne ont convenu de criminaliser le blanchiment des produits "d'infractions graves". Ces infractions recouvrent, en tout état de cause, les délits passibles d'une peine privative de liberté ou de détention d'une durée maximale supérieure à un an ou, pour les États dont le dispositif juridique définit un seuil minimal d'infraction, les délits passibles d'une peine privative de liberté ou de détention d'une durée minimale supérieure à six mois. La criminalisation du blanchiment des produits de l'exploitation clandestine des forêts ou des infractions qui lui sont associées sera donc fonction de l'attribution, dans chaque État membre, de la qualification d'infraction grave à cette activité, au regard de la définition mentionnée ci-dessus.

La Directive anti-blanchiment de l'Union européenne de 1991¹⁹, modifiée en 2001²⁰, oblige les États membres à prendre des mesures à l'encontre du blanchiment des capitaux, notamment en imposant aux institutions financières l'obligation de communiquer tout soupçon éventuel en matière de blanchiment. Elle s'applique au blanchiment de produits d'un large éventail d'infractions graves, mais ne définit pas celles-ci de la même manière que la décision-cadre susmentionnée. L'article 1^{er}, point E, de la Directive modifiée exige toutefois un rapprochement, avant le 15 décembre 2004, sur la base d'une proposition de la Commission, de la définition d'infraction grave figurant dans la décision-cadre. Certains délits sont répertoriés dans la modification de 2001, tandis que d'autres relèvent de la catégorie générale des infractions générant des produits substantiels ou passibles d'une peine d'emprisonnement sévère. Les États membres pourraient ainsi, s'ils le désiraient, assimiler les délits relatifs à l'exploitation clandestine des forêts à des infractions graves aux fins de cette Directive. À l'heure actuelle, seul un petit nombre d'États membres ont nommément désigné les délits relatifs à l'exploitation clandestine des forêts dans leur législation anti-blanchiment. Il convient de noter que la directive stipule qu'il y a blanchiment de capitaux même si les activités qui sont à l'origine des biens à blanchir sont exercées sur le territoire d'un autre État membre ou sur celui d'un pays tiers.

Pour ce qui est du blanchiment des capitaux, la Commission:

- s'emploiera à déterminer dans quelle mesure la législation actuelle des États membres sur le blanchiment des capitaux est applicable aux délits du secteur forestier et diffusera largement ces informations aux banques, aux institutions financières, aux unités de lutte contre les délits financiers et aux organisations non gouvernementales de l'Union européenne;
- encouragera les États membres à qualifier de délit l'exploitation clandestine des forêts, aux fins de la directive 2001/97/CE relative au blanchiment des capitaux;

¹⁸ JO L 182 du 5.7.2001, p. 1.

¹⁹ Directive 91/308/CEE, JO L 166 du 28.6.1991, p. 77.

²⁰ Directive 2001/97/CE, JO L 344 du 28.12.2001, p. 76.

- fournira une assistance à la coopération au développement, s'il y a lieu, pour renforcer la capacité des pays en développement à s'attaquer aux questions de blanchiment des capitaux liées à l'exploitation des forêts; et
- encouragera l'échange d'informations sur les délits liés à l'exploitation des forêts entre les unités de lutte contre les délits financiers des États membres de l'Union.

4.6.2. *La convention internationale sur le commerce des espèces menacées d'extinction (CITES)*

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. Tous les États membres de la Communauté européenne sont signataires de la CITES, de même que la totalité des pays candidats. Cette convention est actuellement appliquée dans la législation communautaire par le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 et le règlement (CE) n° 1808/2001 de la Commission du 30 août 2001. Elle a mis au point des mécanismes garantissant que le commerce des espèces énumérées est à la fois légal et durable.

À l'heure actuelle, 19 essences d'arbres sont citées dans ses annexes 1 et 2. Il en résulte que les produits dérivés du bois appartenant aux essences énumérées ne peuvent être importés dans l'Union européenne qu'assortis d'un permis d'exporter délivré par le pays d'origine et d'un permis d'importer délivré par l'Union. Un permis d'exporter n'est valable que si le bois a été récolté de manière légale dans le pays d'origine. Un permis d'importer communautaire ne peut être octroyé que s'il est établi que sa délivrance n'aura pas de conséquences préjudiciables à la survie des essences ni à l'aire de répartition occupée par celles-ci. En outre, un gène et trois essences d'arbres sont énumérés à l'annexe 3, lorsque les pays ont restreint unilatéralement les exportations de ces essences. De nouveau, les permis d'exporter octroyés pour ces essences ne valent que si le bois a été récolté de manière légale.

Lors de la 12ème conférence des États parties à la CITES, en 2002, il a été convenu que le commerce d'acajou d'Amérique (*Swietenia macrophylla King*) ferait l'objet de restrictions (ajouté à l'annexe 2), pour des raisons de surexploitation, de même que le commerce d'essences de l'arbre de vie (*guaiacum*). Sur la foi de preuves scientifiques, il pourrait être décidé d'ajouter trois essences d'arbres supplémentaires à l'avenir. Il semble que plusieurs essences soient actuellement sur les rangs.

Pour ce qui est de la convention internationale sur le commerce des espèces menacées d'extinction (CITES), la Commission:

- favorisera la recherche scientifique sur les essences d'arbres en péril, afin de justifier leur insertion dans les annexes 1 et 2 de la CITES, et encouragera les pays producteurs de bois à utiliser, dans le cadre d'une démarche volontaire, la liste d'essences de l'annexe 3;
- s'attachera à remédier aux insuffisances du système d'autorisation qui régit le commerce des essences énumérées dans les annexes de la convention; et
- encouragera les pays tiers à gérer durablement les essences d'arbres couvertes par la CITES afin d'éviter d'éventuelles restrictions des importations en vertu de l'article 4 du règlement n° 338/97 du Conseil.

4.6.3. *Autres instruments législatifs*

La législation des États membres sur les biens volés et d'autres législations peuvent parfois être applicables à l'exploitation clandestine des forêts. Cette législation permettrait d'agir sur le bois récolté illicitement dans les pays consommateurs, plutôt que de le bloquer au port d'entrée. Elle relève de la compétence de chaque État membre.

La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption est également applicable, les opérations d'exploitation clandestine des forêts s'apparentant à de la corruption.

Pour ce qui est des autres instruments législatifs, la Commission:

- sensibilisera et encouragera les États membres à appliquer la législation pénale en vigueur et d'autres instruments législatifs, notamment, le cas échéant, la législation sur les biens volés, et à compiler et échanger des informations pertinentes;
- encouragera les États membres à appliquer les mesures définies dans la déclaration d'action de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, dont le refus d'approuver un crédit, une couverture ou tout autre soutien lorsqu'il est prouvé que l'octroi d'un marché à l'exportation a été entaché de corruption.

4.7. Bois de la guerre

Le bois de la guerre est librement défini comme le bois commercialisé par des groupes armés et dont les produits de la vente sont utilisés à des fins de financement de conflits armés. Il est généralement interdit par les administrations publiques et donc illégal, mais il peut parfois revêtir un caractère «légal» s'il est autorisé par un gouvernement et exploité dans une zone géographique placée sous son contrôle. Le rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo²¹ a recommandé l'élaboration d'une définition internationale du bois de la guerre.

Pour ce qui est du bois de la guerre, la Commission:

- soutiendra les mesures visant à définir le bois de la guerre, préalable nécessaire à toute action complémentaire au niveau international;
- donnera suite, dans les enceintes internationales appropriées, à toute recommandation formulée par le Conseil de sécurité des Nations unies à cet égard;
- s'emploiera à reconnaître et à examiner, dans ses programmes de coopération au développement, le rôle joué par les forêts dans le cadre des conflits et abordera les questions présentant un intérêt en la matière, telles que les droits des populations locales et indigènes vis-à-vis des forêts dont elles dépendent pour leur subsistance, ainsi que la bonne gouvernance dans les zones forestières reculées et faiblement peuplées; et
- engagera une discussion avec les États membres, ainsi qu'avec d'autres donateurs et pays producteurs de bois, sur le rôle des forêts au cours des conflits et dans les situations qui précèdent et qui suivent les conflits, de même que sur la meilleure façon de prendre en compte ce rôle dans les actions liées à l'application des réglementations forestières et à la gouvernance.

²¹ Document S/2002/1146 du 16 octobre 2002 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies.

5. COORDINATION ET PROGRAMMATION

Le dossier transversal que constituent l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux nécessite un haut niveau de coordination entre les divers secteurs et entre les divers acteurs. Un mécanisme de coordination sera mis en place au sein de la Commission qui:

- fera office de point central pour l'initiative FLEGT et faciliter la mise en œuvre du plan d'action FLEGT, notamment par le biais des instruments existants;
- fournira le soutien technique nécessaire à l'élaboration d'accords de partenariat avec les principaux pays producteurs de bois;
- mettra au point un plan de travail détaillé et bien coordonné pour le plan d'action FLEGT avec les États membres de l'Union;
- lancera, avec les principaux intervenants du secteur forestier et d'autres parties intéressées, un processus de consultation sur l'initiative FLEGT dans l'Union européenne et dans les pays partenaires potentiels;
- gèrera le financement, par la Commission, des initiatives internationales en cours destinées à susciter un engagement politique en matière de lutte contre l'exploitation clandestine des forêts, notamment les initiatives dans le domaine de l'application des réglementations forestières et de la gouvernance actuellement en cours en Afrique et en Asie et encore au stade de projet pour l'Amérique latine, et coordonnera les positions de la Commission dans le cadre du dialogue avec les pays du G8 et la Chine;
- veillera à la mise à disposition des données techniques et des compétences requises pour mettre en œuvre le programme FLEGT. Parmi les données techniques nécessaires à court terme figurent:
 - une enquête sur l'ampleur de l'exploitation clandestine dans le commerce international et sur les possibles effets indirects et d'entraînement des mesures prises par l'Union européenne;
 - une analyse économique de l'impact de l'exploitation clandestine sur les pays concernés et sur l'économie mondiale, dans les cas où elle fait encore défaut; et
 - une assistance technique pour l'introduction de systèmes de traçage du bois et de vérification de la légalité, tant dans l'Union européenne que dans les pays partenaires FLEGT (une évaluation de l'ampleur d'une telle assistance est actuellement financée par la Commission);
- soutiendra l'élaboration d'une stratégie visant à étendre la portée de l'initiative de manière à y inclure d'autres grands marchés consommateurs de bois; et
- contrôlera l'incidence du programme sur les intervenants du secteur forestier, notamment les industries liées à la forêt de l'Union européenne et d'autres pays producteurs de bois, ainsi que les gouvernements et communautés locales de ces pays.

Dans un premier temps, le groupe de coordination interservices mis en place pour définir le plan d'action sera maintenu pour servir de mécanisme de coordination des activités. La ligne budgétaire "Forêts tropicales" et d'autres instruments de financement de la coopération au développement contribueront à la mise en œuvre du plan d'action.

La Commission veillera à appliquer ce plan d'action conjointement avec les États membres et les pays partenaires. Elle favorisera une approche commune avec les États membres, notamment par une coordination au sein du groupe de conseillers européens en matière de forêts tropicales (EFTAG)²² et de structures de coordination similaires au niveau national. À court terme, les fonds opérationnels destinés à mettre sur pied le plan d'action FLEGT seront principalement fournis par la ligne budgétaire "Forêts tropicales" (B7-6200). Ces fonds serviront à mener à bien les missions jugées prioritaires pour le lancement du programme FLEGT, dès lors que celles-ci sont éligibles au titre d'un financement en vertu du règlement régissant la ligne budgétaire en question et conformément à la programmation semestrielle de celle-ci. Il doit être précisé que la ligne budgétaire «Forêts tropicales» ne peut être utilisée que pour financer des activités réalisées au bénéfice de pays en développement. Le règlement servant de base juridique à la ligne budgétaire "Forêts tropicales" expirera à la fin de 2006. Lorsqu'elle s'interrogera sur l'opportunité de présenter une nouvelle proposition de règlement, la Commission devra tenir compte d'un élément important, à savoir la disponibilité de ressources pour financer des activités liées au FLEGT.

Il est possible que les ressources disponibles sur la ligne budgétaire soient insuffisantes pour contribuer aux programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités à mettre en oeuvre dans les pays partenaires FLEGT producteurs de bois. Le cas échéant, la Commission devra donc intégrer le programme FLEGT dans les principaux programmes nationaux et régionaux de coopération au développement de la CE. Les États membres intéressés seront aussi invités à contribuer aux ressources ou activités prévues dans un plan de travail commun.

6. LES PROCHAINES ÉTAPES

Le Conseil et le Parlement européen sont invités à adopter les propositions de la Commission visant à:

- entamer des négociations en vue de conclure des accords de partenariat FLEGT avec les pays producteurs de bois;
- présenter un règlement instituant le régime volontaire d'autorisation, parallèlement à une large consultation des intéressés; et
- analyser les différentes options - et leur incidence - pour adopter des mesures supplémentaires de soutien au plan d'action, notamment, en l'absence de progrès multilatéral, l'applicabilité d'une réglementation permettant de contrôler les importations de bois récolté de manière illégale, et communiquer au Conseil le fruit de ces travaux dans le courant de l'année 2004;
- Les États membres sont également invités à examiner la législation nationale susceptible d'être appliquée pour lutter contre l'exploitation clandestine des forêts et à informer la Commission des résultats de cet examen.

²² Le groupe de conseillers européens en matière de forêts tropicales (European Tropical Forest Advisers Group - EFTAG) a pour but de promouvoir la coordination entre la Commission et les États membres qui mènent des activités dans le secteur forestier.

ANNEXES

ANNEXE 1: INITIATIVES ACTUELLEMENT MENEES POUR UNE MEILLEURE APPLICATION DES REGLEMENTATIONS FORESTIERES

D'importants efforts ont été consentis dans le cadre d'initiatives nationales, régionales et internationales visant à lutter contre l'exploitation clandestine des forêts, par le lancement de programmes de travail et le renforcement des engagements pris dans ce domaine. La Commission européenne et les États membres de l'Union s'associent à bon nombre de ces initiatives grâce à la participation aux processus multilatéraux, au lancement d'initiatives politiques directes et à des programmes de coopération au développement. Ces initiatives sont résumées ci-après.

Initiatives internationales

Au niveau international, c'est au sommet du G8 de Birmingham (1998) que la première grande déclaration publique a été prononcée. Un groupe de travail, constitué après ce sommet, a fait part de ses travaux à la réunion du G8 organisée au Canada en 2002. Le rapport rédigé proposait des mesures de détermination et de vérification de la production légale, de traçage, d'étiquetage et de certification du bois, associées à des mesures visant à interdire la mise sur le marché de produits illégaux, à une politique en matière de marchés publics et à une contribution au renforcement des capacités et à la gestion des forêts. Le G8 s'est également engagé à déterminer des actions à mener tant dans les pays producteurs que dans les pays consommateurs.

Des déclarations ont aussi été prononcées au sein d'autres enceintes internationales. En novembre 2001, le Conseil international des bois tropicaux (CIBT) a adopté, lors de sa 31ème session, une décision relative à l'application des réglementations forestières dans le cadre de la production et du commerce durables du bois. En mai 2002, le CIBT a adopté, au cours de sa 32ème session, une décision sur l'application des réglementations forestières en Afrique, dont l'objet est de recueillir des données sur les forêts de la République centrafricaine, du Congo et de la République démocratique du Congo, afin d'améliorer la gestion des concessions forestières et d'assurer la conservation des forêts dans les zones protégées.

En mars 2002, lors de la seconde session du forum des Nations unies sur les forêts (FNUF-2), un message ministériel a été élaboré à l'intention du Sommet mondial sur le développement durable, appelant entre autres à l'engagement d'une action immédiate en faveur de l'application des réglementations forestières nationales et du commerce international de produits forestiers. Tout en abordant les avancées réalisées dans la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, le FNUF-2 soulignait le rôle essentiel des initiatives visant à mieux faire respecter la législation forestière et exhortait les gouvernements à veiller à l'application de la législation et à lutter contre l'exploitation forestières clandestine.

La Convention sur la diversité biologique de 2002 a adopté un programme de travail étendu sur la diversité biologique forestière, qui comporte des propositions d'actions relatives à l'application renforcée de la législation forestière ainsi que des mesures concernant le commerce dans ce domaine.

Initiatives régionales

La Banque mondiale coordonne des initiatives régionales, menées en Asie et en Afrique, dans le domaine de l'application des réglementations forestières et de la gouvernance²³. En Asie, une série de réunions sur la planification régionale a débouché, en septembre 2001, sur une conférence ministérielle à Bali, Indonésie, où la déclaration ministérielle suivante a été prononcée: «reconnaissant que tous les pays, exportateurs et importateurs, ont un rôle et une responsabilité dans la lutte contre les délits commis à l'encontre du patrimoine forestier, notamment dans l'élimination de l'exploitation clandestine et du commerce illicite qui y est associé» (annexe 3). Un groupe de projet FLEG asiatique, auquel sont associés des organes consultatifs formés de représentants du secteur industriel et d'organisations non gouvernementales, a été constitué, et un important programme de travail est à présent en cours de réalisation. Les ministres doivent se rencontrer à nouveau au cours de l'année 2003 pour examiner les progrès réalisés.

En Afrique, une conférence ministérielle est prévue en 2003. Le but de cette manifestation est d'amener les hauts responsables politiques africains à s'engager véritablement à renforcer les capacités en matière de gouvernance des forêts, notamment pour lutter contre l'exploitation clandestine. Les participants devraient adopter une déclaration ministérielle et un programme de suivi devrait être lancé.

La Commission européenne et plusieurs États membres de l'Union européenne ont soutenu fermement les processus asiatique et africain, à la fois par une aide politique et par des contributions financières.

L'exploitation forestière clandestine et la gouvernance sont également au centre de deux grands partenariats de type II engagés lors du Sommet mondial sur le développement durable - le partenariat pour la forêt asiatique, lancé par le Japon et l'Indonésie, et le partenariat pour la protection de la forêt du bassin du Congo, à l'initiative des États-Unis et de l'Afrique du Sud.

Initiatives de la Commission européenne

La Commission européenne a fait part de son intention de combattre l'exploitation clandestine des forêts et le commerce illicite qui y est associé dans sa communication au Conseil et au Parlement européen intitulée «Vers un partenariat mondial pour un développement durable»²⁴, ainsi que dans le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement²⁵.

Pour aider à élaborer ce programme d'action, la Commission a organisé à Bruxelles, du 22 au 24 avril 2002, un atelier international auquel ont participé des représentants des États membres de l'Union, des gouvernements de plusieurs pays producteurs et importateurs de bois n'appartenant pas à l'Union, de l'industrie forestière et d'organisations non gouvernementales.

Les participants ont examiné les méthodes de lutte contre l'entrée dans l'Union de bois récolté de manière illicite, qui comprennent notamment: l'application de la législation et les preuves

²³ Une présentation détaillée de ces initiatives figure sur le site:
<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses>

²⁴ COM (2002) 82 du 13.02.2002.

²⁵ Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22.07.2002.

de l'origine légale; les échanges de données et la collaboration entre les autorités douanières; l'application du devoir de diligence par les institutions financières; et la fonction de la politique en matière de marchés publics. L'atelier est présenté plus en détail sur le site:

http://europa.eu.int:8082/comm/external_relations/flegt/intro/index.htm

Par la suite, à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en août 2002, la Commission européenne a organisé une conférence parallèle sur l'exploitation clandestine. L'Union européenne, les États-Unis et le Japon y ont pris part. Lors de cette conférence, qui a également rassemblé des représentants des gouvernements de pays producteurs, du secteur privé et des organisations non gouvernementales, l'ensemble des parties se sont accordées sur la nécessité de collaborer pour lutter contre l'exploitation clandestine.

Initiatives des États membres de l'Union européenne

Les États membres de l'UE entreprennent actuellement un grand nombre d'activités de lutte contre l'exploitation illégale et le commerce qui y est associé. Indépendamment de leur conformité au droit communautaire, les paragraphes qui suivent en fournissent quelques exemples.

Le **Danemark**, qui assurait alors la présidence de l'Union européenne, a organisé conjointement avec la Commission une manifestation consacrée à l'exploitation clandestine en marge du Sommet mondial sur le développement durable en août 2002. Son gouvernement considère la lutte contre l'exploitation illégale et le commerce qui y est associé comme une extrême priorité et, parmi les activités déjà déployées, le Danemark a atteint un stade avancé dans l'élaboration de lignes directrices concernant les marchés publics pour que les institutions publiques n'achètent que du bois tropical récolté de façon légale et durable.

La **Finlande** élabore actuellement une stratégie de coopération au développement dans le secteur forestier, qui pourrait notamment mettre l'accent sur l'exploitation clandestine. La Fédération des industries forestières finlandaises a par ailleurs déclaré son soutien aux efforts visant à abolir l'exploitation illégale des forêts, dans un texte figurant sur le site suivant: <http://english.forestindustries.fi/press/2002/081102.html>.

La **France** apporte son appui à l'initiative menée en Afrique dans le domaine de l'application des réglementations forestières et de la gouvernance, en partenariat avec les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse et la Commission européenne. Les questions de l'exploitation et du commerce illicites seront également traitées dans le cadre de projets de coopération régionaux et nationaux, par des activités axées sur le renforcement des capacités, la collecte d'informations et la contribution au contrôle des activités forestières. La France s'efforce en outre d'encourager le secteur privé, et notamment les sociétés françaises, à s'engager à mettre en oeuvre le code de conduite consacré à la gestion des forêts.

Un dialogue a été instauré au sein du Groupe de travail national pour les forêts tropicales humides afin de porter le problème de l'exploitation clandestine au niveau national par des activités de sensibilisation et le recours à des instruments spécifiques, tels que la politique en matière de marchés publics. Une étude de l'impact des mesures ayant trait aux marchés publics a été lancée, sous la direction des ministères chargés de l'environnement et des forêts. L'Agence française de développement (AFD) examine également les options susceptibles de renforcer les contrôles lors de la mise en oeuvre des plans de gestion forestière soutenus par la coopération au développement française.

L'**Allemagne** a adopté en 2002 une nouvelle stratégie de coopération au développement dans le secteur forestier. La lutte contre l'exploitation illégale en constitue une des priorités. Cette stratégie propose de lutter contre ce phénomène, le trafic de bois et le commerce d'autres produits forestiers illégalement récoltés (viande de gibier et d'animaux sauvages) en faisant porter les efforts sur les domaines suivants: définition de procédures transparentes pour l'octroi de concessions et la délivrance d'autorisations d'usage; mise en place de mécanismes de contrôle et de sanction efficaces (application de la loi); participation de la société civile à ces processus; mise en place de mesures incitatives dans les pays importateurs pour les achats publics et privés de bois et de produits dérivés du bois issus d'une gestion durable des forêts qui ont fait l'objet d'une certification par des instances indépendantes; et soutien des pays partenaires dans leurs efforts pour mettre en oeuvre et développer la convention CITES sur le commerce des espèces menacées d'extinction (protection des espèces menacées qui y sont énumérées et intégration d'espèces supplémentaires dans l'annexe 3). Les actions menées dans ces divers domaines seront mises en oeuvre par l'intermédiaire des programmes de coopération au développement s'il y a lieu.

Le texte complet présentant cette stratégie peut être consulté en anglais sur le site suivant:

http://www.gtz.de/forest-policy/download/Documents/German%20Government/BMZ_Forest_Sector_Concept_2002.pdf

Les **Pays-Bas** ne mènent pas de politique particulière de lutte contre l'exploitation clandestine des forêts mais des actions sont entreprises dans le pays et à l'étranger par le biais de programmes de coopération. Ce thème fait l'objet d'une attention croissante.

Aux Pays-Bas, l'inscription dans les annexes de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES) est un moyen de contrôler le commerce illicite d'essences d'arbres menacées. Ce pays soutient aussi un programme spécifique portant sur l'évaluation des essences d'arbres à l'aide des critères d'inscription à la liste CITES, afin de renforcer l'efficacité de la Convention en matière de protection des essences d'arbres menacées. Les Pays-Bas encouragent aussi activement les procédures de certification du bois, l'accent étant placé sur la légalité des sources dans le pays d'origine.

Dans le cadre de leur coopération au développement, les Pays-Bas soutiennent, par le biais de projets et d'une approche sectorielle, des initiatives visant à promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur forestier, dans plusieurs pays en développement comme le Pérou, le Guatemala, l'Équateur et le Suriname. Les Pays-Bas financent aussi quelques projets plus limités mis en oeuvre dans ce domaine par l'IUCN-Pays-Bas [Union internationale pour la conservation de la nature] dans un certain nombre de pays.

Le **Royaume-Uni** soutient le processus ministériel FLEG pour l'Asie et l'Afrique grâce à des actions politiques et à des programmes nationaux menés en Indonésie, au Cameroun et dans certaines régions d'Amérique centrale (entre autres). En avril 2002, le Royaume-Uni a signé un protocole d'accord avec le gouvernement indonésien pour lutter contre l'exploitation clandestine des forêts et le commerce international du bois et des produits du bois acquis illicitement, qui y est associé. Ce protocole comporte un accord de coopération sur les réformes juridiques et administratives, les systèmes de vérification de l'origine légale et l'assistance financière et technique. Le processus qui a conduit à la signature du protocole et les questions qui se sont ensuite posées dans le cadre de sa mise en oeuvre sont source d'enseignements précieux concernant certaines parties du programme d'action que la Commission européenne élabore actuellement. Le Royaume-Uni a en outre bien avancé dans la réforme de sa politique en matière de marchés publics, qui vise à limiter l'acquisition par les institutions publiques de bois issu d'une exploitation légale et durable.

ANNEXE 2: LE COMMERCE INTERNATIONAL DU BOIS EN QUELQUES POINTS

Le marché mondial de la production, de la transformation et de la commercialisation du bois est largement dominé par les zones tempérées et par les pays développés (US, EU, Canada, Japon). Les produits tropicaux représentent une faible proportion des exportations mondiales de bois: 16 % des bois ronds industriels, 13 % des sciages, de la pâte à papier et du papier, 39 % des panneaux. Seul le marché des contre-plaqués de bois tropicaux a une importance prépondérante dans le marché international (71 %).

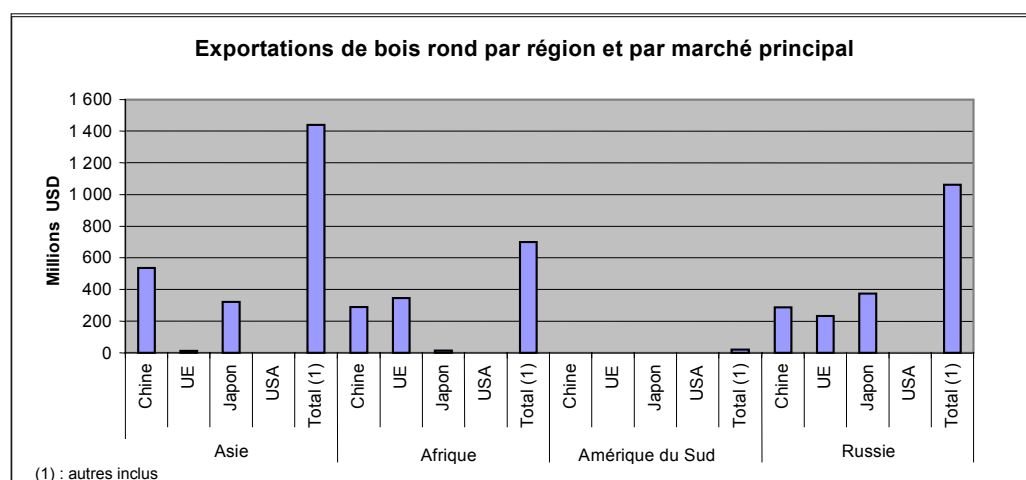
Une autre particularité de commerce mondial des produits du bois est qu'une grande partie des échanges de produits forestiers s'effectuent à l'intérieur des régions. Selon la Banque mondiale, 80 % du commerce en Europe est réalisé entre les pays européens, 85 % des exportations des pays en Asie sont destinées aux pays de la région et 80 % des importations nord-américaines proviennent de la région. Les seuls flux commerciaux interrégionaux importants (plus de 5 milliards USD) sont ceux qui vont de l'Amérique du Nord vers l'Europe et de l'Amérique du Nord et de l'Europe vers l'Asie et l'Océanie²⁶.

Néanmoins, les chiffres figurant ci-après confirment que les mesures de nature commerciale prises par l'Union peuvent avoir une incidence sur le commerce mondial du bois et qu'il est important de s'efforcer d'instaurer une plus large collaboration à long terme, dans ce domaine, avec les autres grands pays consommateurs de bois.

Bois rond

Points essentiels:

- La demande de bois rond originaire des pays producteurs asiatiques est dominée par la Chine et le Japon.
- L'Union européenne est, en valeur, le premier importateur de bois rond africain.
- Le commerce du bois rond originaire d'Amérique du Sud est négligeable.
- Les importations de bois rond de Russie effectuées par la Chine, le Japon et l'Union européenne sont, en valeur, globalement équivalentes (bien que l'Union soit le premier importateur en volume).



Source : base de données en ligne FAO FAOSTAT

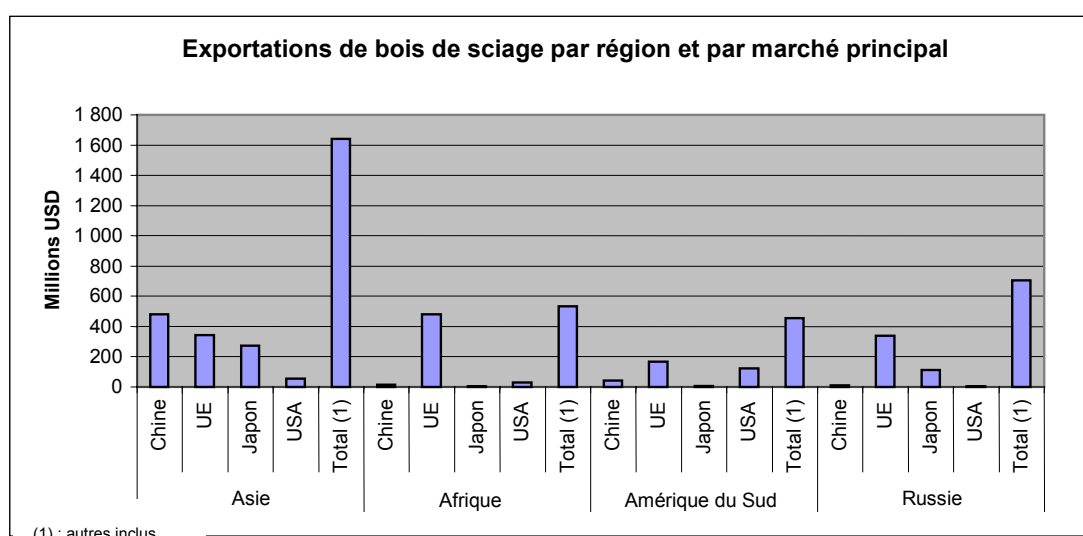
²⁶

Banque mondiale. Future Developments in Forest Products Markets (1999).

Bois de sciage

Points essentiels:

- L'Union constitue le deuxième marché pour le bois de sciage d'Asie et représente, en valeur, 21 % du commerce avec l'Asie.
- L'Union est le premier importateur de bois de sciage d'Afrique et représente, en valeur, 91 % des échanges commerciaux de l'Afrique avec les quatre principaux partenaires.
- Le marché de l'Union représente 38 % de la valeur des exportations de bois de sciage de l'Amérique du Sud.
- Les importations de l'Union représentent presque la moitié du commerce de bois de sciage de la Russie.

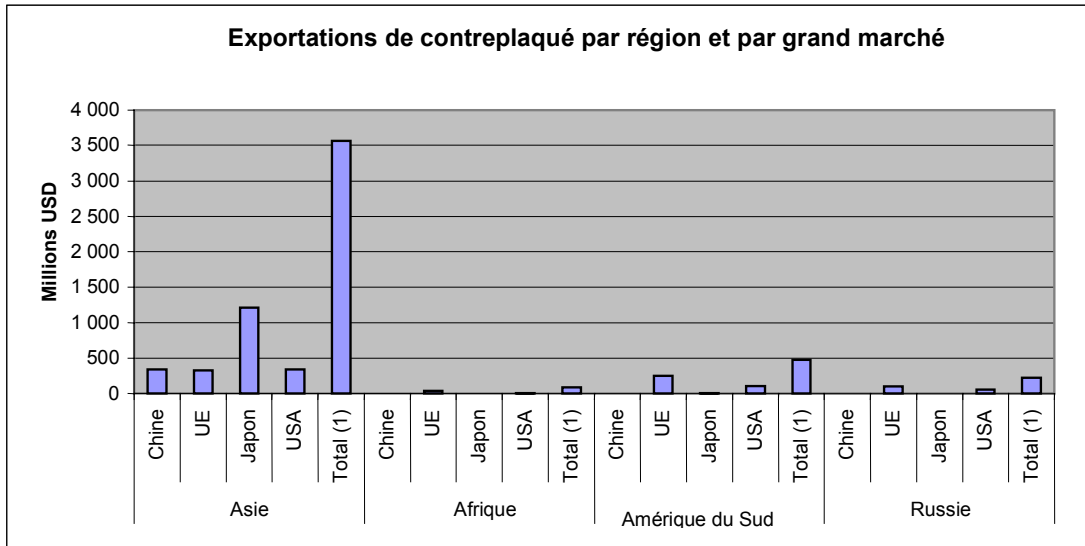


Source : base de données en ligne FAO FAOSTAT

Contreplaqué

Points essentiels:

- L'Union constitue le deuxième marché pour le contreplaqué d'Asie et représente, en valeur, 9 % des échanges commerciaux.
- L'Union est le premier importateur de contreplaqué d'Afrique et représente 43 % en valeur des (très modestes) échanges commerciaux de l'Afrique.
- Le marché de l'Union représente 51 % de la valeur des exportations de contreplaqué de l'Amérique du Sud.
- Les importations de l'Union représentent presque la moitié des exportations de contreplaqué de la Russie.



(1) : autres inclus

Source : base de données en ligne FAO FAOSTAT

ANNEXE 3: DÉCLARATION DE BALI

APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS FORESTIÈRES ET GOUVERNANCE

CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE D'ASIE DE L'EST

Bali, Indonésie

11 au 13 septembre 2001

DÉCLARATION MINISTÉRIELLE

Nous, pays de l'Asie de l'Est et d'autres régions participant à cette conférence ministérielle:

sachant que les écosystèmes forestiers contribuent à la vie des personnes, des animaux et des plantes et pourvoient abondamment l'humanité en ressources naturelles renouvelables;

fortement préoccupés par les graves menaces qui pèsent sur cette manne, à l'échelle mondiale, en raison des effets négatifs, en termes de primauté du droit, de la violation des réglementations forestières et des délits commis à l'encontre du patrimoine forestier, notamment l'exploitation clandestine des forêts et le commerce qui y est associé;

reconnaissant que l'exploitation clandestine des forêts et le commerce qui y est associé constituent une menace directe pour les écosystèmes et la biodiversité des forêts d'Asie et du reste du monde;

reconnaissant aussi les graves séquelles économiques et sociales causées à nos nations, en particulier aux communautés locales, aux pauvres et aux populations défavorisées;

reconnaissant, en outre, que la source du problème est à la fois complexe et multiple, faisant intervenir des aspects aussi bien sociaux, qu'économiques, culturels et politiques;

convaincus du besoin urgent et de l'importance d'un recours à la bonne gouvernance, afin de trouver une solution durable au problème des délits commis à l'encontre du patrimoine forestier;

reconnaissant que tous les pays, exportateurs comme importateurs, ont un rôle à jouer et une responsabilité à assumer en matière de lutte contre les délits commis à l'encontre du patrimoine forestier, et notamment au regard de l'élimination de l'exploitation clandestine des forêts et du commerce qui y est associé;

insistant sur le besoin pressant d'une coopération efficace en vue de régler simultanément ces problèmes à l'échelle nationale, infranationale, régionale et internationale;

nous engageons à:

prendre des mesures immédiates, afin d'intensifier les actions entreprises à l'échelon national, et de consolider la collaboration bilatérale, régionale et multilatérale, de manière à lutter contre la violation des réglementations forestières et les délits commis à l'encontre du patrimoine forestier, notamment l'exploitation clandestine des forêts, le commerce et la corruption qui y sont associés, ainsi que leurs effets négatifs sur la primauté du droit;

mettre en place des mécanismes permettant d'échanger efficacement expériences et renseignements;

entreprendre des actions visant à prévenir la circulation de bois d'origine illégale, en instaurant notamment une coopération entre autorités policières et judiciaires des différents pays concernés;

rechercher des moyens de mettre fin à l'exportation et à l'importation de bois récolté illicitement, dont un éventuel système de notification préalable pour la commercialisation du bois;

contribuer à sensibiliser l'opinion publique, notamment par l'intermédiaire des médias, aux délits commis à l'encontre du patrimoine forestier et aux menaces posées par la destruction des forêts sur notre bien-être environnemental, économique et social;

améliorer la gouvernance liée à l'exploitation des forêts dans nos pays, de manière à appliquer les réglementations forestières, afin, notamment, de mieux faire appliquer les droits de propriété et de promouvoir l'indépendance de la justice;

impliquer les différents acteurs, notamment les communautés locales, dans la prise de décision dans le secteur forestier, afin d'encourager la transparence, de diminuer les risques de corruption, de garantir une meilleure équité et de réduire l'influence excessive de certains groupes de privilégiés;

améliorer les perspectives économiques des populations tributaires des ressources forestières, afin de rendre moins attractives l'exploitation clandestine des forêts et leur transformation sans discernement, tout en contribuant à une gestion durable des forêts;

réexaminer les politiques forestières nationales en vigueur et instituer les réformes politiques nécessaires, notamment en ce qui concerne l'octroi et la gestion des concessions et des subventions, ainsi que les capacités excédentaires de transformation, de manière à prévenir les pratiques illégales;

donner la priorité aux zones transfrontalières vulnérables, qui nécessitent des actions coordonnées et responsables;

intensifier et étendre à tous les niveaux concernés les actions de gestion et d'évaluation des ressources forestières;

procéder à la délimitation des zones forestières, en dresser des cartes précises en temps voulu, faisant état de leur répartition exacte, et mettre ces informations à la disposition du public;

renforcer les capacités des gouvernements, du secteur privé et de la société civile à prévenir, détecter et mettre fin aux délits commis à l'encontre du patrimoine forestier.

Qui plus est, afin de garantir que les intentions de la présente déclaration seront pleinement transposées dans les faits et de procéder sans délais à la mise en œuvre des importantes mesures indicatives élaborées par les spécialistes présents à cette réunion, nous:

nous engageons à créer un groupe de travail régional sur l'application des réglementations forestières et la gouvernance, chargé de faire progresser les objectifs de la présente déclaration;

invitons les représentants d'ONG, de l'industrie, de la société civile et d'autres acteurs intéressés, participant à la présente conférence, à envisager la constitution d'un groupe consultatif, qui serait adjoint au groupe de travail régional;

décidons de nous rencontrer de nouveau, au niveau ministériel, en 2003, afin d'examiner les progrès accomplis par les premières actions de mise en œuvre de ces engagements, en collaboration avec les partenaires internationaux compétents;

demandons aux pays de l'ANASE et aux pays CEAP participant à la présente conférence de faire part des résultats obtenus à cette occasion aux prochains sommets de l'ANASE et de la CEAP, et de solliciter le concours de leurs organisations respectives;

nous engageons à faire en sorte que la question des délits commis à l'encontre du patrimoine forestier soit considérée à sa juste valeur lors des futures rencontres internationales, notamment lors du Sommet mondial sur le développement durable et du Forum des Nations unies sur les forêts, ainsi que par les organisations membres du Partenariat de collaboration sur les forêts;

demandons aux pays du G-8 et à d'autres donateurs d'approfondir l'examen des moyens dont ils disposent pour contribuer à la lutte contre les délits commis à l'encontre du patrimoine forestier, notamment par le biais d'un renforcement de leurs capacités;

encourageons les autres régions à envisager le lancement d'initiatives régionales similaires de lutte contre les délits commis à l'encontre du patrimoine forestier.

Bali, Indonésie

Le 13 septembre 2001.