

Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier



Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier

ÉTUDE
FAO:
FORÊTS

145

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205381-6

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef du Service de la gestion des publications
Division de l'information, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie
ou, par courrier électronique, à:
copyright@fao.org

© FAO 2006

Table des matières

Remerciements	vii
Avant-propos	ix
Sigles et abréviations	xi
Résumé	xiii
1. Introduction	1
2. Activités illégales dans le secteur forestier et leurs causes premières	5
Que sont les activités illégales?	5
Causes premières des activités illégales	7
3. Vers une meilleure application des lois dans le secteur forestier	17
Conséquences des activités illégales et de la corruption	17
Nécessité d'une approche stratégique	20
4. Rationaliser l'environnement stratégique et juridique	25
Évaluer les causes profondes de la non application des lois	25
Renforcer la clarté, la transparence et la cohérence de la législation forestière et relative aux forêts	29
Réduire la bureaucratie, harmoniser les procédures légales et simplifier les réglementations	36
Garantir des droits de propriété sur les terres forestières	41
Garantir que les capacités industrielles du pays ne dépassent pas l'offre durable	47
Améliorer les liens et la collaboration intersectoriels	48
Renforcer la compétitivité des opérations légales	50
Renforcer la capacité d'agir du pouvoir judiciaire en matière de lois forestières	51
5. Renforcer les moyens institutionnels d'application des lois	57
Renforcer l'accent de l'administration forestière publique	58
Renforcer les capacités opérationnelles de détection et de suppression du crime forestier	59
Améliorer les liens interorganismes	64
Partenariats public-privé pour l'application des lois forestières	64
Accès au soutien international	71

6. Améliorer les données et les connaissances	79
Suivi et évaluation des ressources forestières	79
Établir des normes de légalité	80
Améliorer les données et connaissances pour la prévention des crimes forestiers	82
Améliorer les données et connaissances pour la détection des actes illégaux en forêt	84
Améliorer les données et les connaissances pour la détection du commerce illégal de produits forestiers	89
Sensibilisation du public	92
7. L'économie politique de l'application des lois dans le secteur forestier	95
Comprendre les relations de pouvoir	95
Créer un vaste soutien pour les réformes	96
Bibliographie	99
Annexe 1 Codes de conduite des entreprises	105
Annexe 2 Certification	109
Annexe 3 Initiatives internationales	113

Figures

1	Lien entre corruption et activités forestières suspectes	14
2	Éléments d'une stratégie de promotion de la légalité dans le secteur forestier	20
3	Lien entre le nombre de procédures requises pour créer une entreprise et le niveau de corruption	39

Encadrés

1	Exemples de pratiques illégales dans le secteur de la foresterie et des industries forestières	5
2	Facteurs contribuant aux opérations illégales dans le secteur forestier	8
3	Points faibles du cadre stratégique et juridique forestier	9
4	Les interdictions de coupe pourraient contribuer à favoriser les opérations illégales	10
5	Qu'est-ce que la corruption?	12
6	Pratiques de corruption communes dans l'octroi de concessions et la passation de marchés publics	13
7	Principaux instruments internationaux contre la corruption depuis 1996	14
8	Revenus de la coupe illégale: quels avantages pour les pauvres?	19
9	La Stratégie nationale du Costa Rica en matière de lutte contre la coupe illégale	21
10	La Stratégie nationale indonésienne de lutte contre la coupe illégale	22
11	Analyse d'impact du cadre réglementaire	26
12	Un comité spécial repense l'interdiction d'exploitation forestière en Chine	27
13	Une stratégie en faveur des pauvres pour la prévention, la détection et la suppression du crime forestier au Mozambique	28
14	Réforme de la politique forestière en Équateur	29
15	Participation multipartenaires à la législation forestière au Honduras et en Équateur	30
16	Participation sur trois fronts au Ghana	32
17	Renforcer la transparence dans l'administration forestière bolivienne	33
18	Divulgaration d'informations sur les activités illégales au Cameroun	34
19	Isoler le chef de l'administration forestière des intérêts privés et de l'influence politique en Bolivie	35
20	Des règles plus sévères et transparentes pour l'attribution des concessions au Cambodge	35
21	Suivi indépendant des forêts au Cameroun	36
22	Harmoniser la législation forestière au Honduras	37
23	Examen indépendant et holistique du secteur forestier au Cambodge	37
24	Décentralisation de l'autorité de gestion forestière en Bolivie	38
25	Nouvelle Instruction présidentielle pour réduire les règlements contradictoires en Indonésie	40

26	Législation en faveur des petits opérateurs forestiers en Gambie	42
27	Législation adéquate pour des plans d'aménagement forestiers simplifiés (PAF)	43
28	Rationaliser les droits de concession et de défrichement en Bolivie	44
29	Des réformes juridiques pour reconnaître les droits de propriété indigènes sur base communautaire	45
30	Concessions communautaires au Guatemala	46
31	Groupe de travail pour la restructuration industrielle en Indonésie	48
32	Nouvelles incitations financières pour l'aménagement forestier durable au Pérou	52
33	Surveillance publique du pouvoir judiciaire en Indonésie	53
34	Renforcement des capacités de l'appareil judiciaire au Mozambique	54
35	Priorités de la Banque mondiale et du Fonds mondial pour la nature pour lutter contre le crime forestier en Indonésie	57
36	Restructuration de l'administration forestière au Cambodge	60
37	Prestations et intégrité du personnel dans le secteur forestier	61
38	Améliorer les prestations des organismes par la formation du personnel au Brésil	62
39	Distribution des revenus tirés des amendes au Niger	62
40	Mise en place de la <i>Regencia forestal</i> en Equateur	63
41	Exemples de partenariats ayant fait leurs preuves pour promouvoir l'application des lois	65
42	Atouts relatifs des surveillants ou observateurs forestiers indépendants	68
43	Conception des systèmes de surveillance	69
44	Certification et légalité en Bolivie	71
45	Exemples de déclarations d'industries forestières	72
46	Accords bilatéraux entre l'Indonésie et ses partenaires commerciaux	74
47	Le rôle des ONG et du marché pour une meilleure gouvernance dans le secteur forestier	77
48	Éléments potentiels de légalité	81
49	Indonésie: principes suggérés pour établir la légalité des produits du bois	83
50	Enquêtes de diagnostic de la corruption	85
51	Détection par satellite et surveillance assistée par cartes de la coupe illégale au Cameroun	87
52	Détection assistée par SIG/GPS de la conversion illégale des forêts au Costa Rica	88
53	Collaboration entre le Gouvernement du Cameroun et la firme SGS	89
54	Traçabilité des grumes à Fidji	90
55	Points de contrôle routiers au Mozambique	91
56	Quelques flux commerciaux de l'Indonésie avec la Chine et la Malaisie (1 000 m ³)	92
57	Sensibiliser l'opinion publique à la coupe illégale au Costa Rica	93

Remerciements

Le présent rapport a été rédigé sous la direction de Arnaldo Contreras et Elisa Peter, avec le concours du Département des forêts de la FAO (Eva Muller) et du Secrétariat de l'OIBT (Steve Johnson). Un certain nombre d'études de cas par pays ont été commanditées dans le cadre de ce rapport et nous remercions les auteurs de nous avoir fourni diligemment toutes les informations les plus actualisées sur la situation de l'application des lois dans ces pays.

Un groupe de révision d'experts des gouvernements, des ONG et du secteur privé a été convoqué fin 2004 à Rome pour examiner un avant-projet de ce rapport. Nous adressons nos vifs remerciements aux membres suivants pour leurs contributions au cours de la réunion de 2004 et leurs commentaires sur les versions successives du rapport: Liviu Amariei, Borhanudin Arshad, Alhassan Attah, Paulo Barreto, Dinah Bear, Bernard de Galembert, Faith Doherty Brunskill, Roger Foteu, Shigetoshi Hatazawa, Jorge Malleux, Pablo Pacheco, Manuel Paveri, Davide Pettenella, Michael Richards, Sheam Satkuru-Granzella, Hugh Speechly, Hans Thiel et David Young.

Le rapport a également tiré parti des contributions de nombreuses autres personnes et de discussions techniques intervenues durant la dix-septième session du Comité des forêts de la FAO et la trente-huitième session du Conseil de l'OIBT. Il serait impossible de dresser une liste complète de toutes les personnes qui ont fait part de leurs observations ou ont participé à ce rapport, mais nous tenons à souligner les contributions de David Brown (Département du Royaume-Uni pour le développement international [DFID]), Kerstin Canby (Forest Trends), Michelle Laurie (Union mondiale pour la nature [UICN]), ainsi que d'Alastair Sarre de l'OIBT et des collègues de la FAO: Mirjam Kuzee, Jon Lindsay, Eduardo Mansur, Michael Martin, Dominique Reeb et Adrian Whiteman.

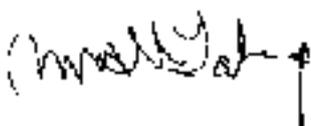
Avant-propos

L'application des lois est une des questions les plus débattues sur la scène de la foresterie internationale aujourd'hui et, dans certains pays, la production forestière illégale éclipse la production légale. Le défrichement illicite des terres se traduit par de graves problèmes de déboisement et de feux de forêt. Et le commerce illégal ternit l'image de tous les produits forestiers de certaines régions. Il faut adopter des mesures urgentes pour réprimer le crime forestier. Cette publication a pour but de faciliter le passage de l'examen théorique de ces problèmes à la conception et la mise en oeuvre de solutions concrètes.

La FAO et l'OIBT ont formé un partenariat pour promouvoir les meilleures pratiques en matière d'application des lois forestières. Les deux organisations ont à leur actif des programmes visant à promouvoir l'aménagement durable des forêts, avec des activités spécifiques portant sur l'application des lois. Si les pays tropicaux ont souvent été au centre de l'attention, il est de plus en plus manifeste que la majorité des pays ont du mal à garantir le respect des lois forestières, même si, à cet égard, leurs capacités varient. Cet ouvrage a pour vocation de faire connaître les mesures actuellement prises à l'échelle nationale et internationale pour lutter contre l'exploitation forestière illégale, et aider ainsi à renforcer les capacités grâce au partage d'expériences.

La FAO et l'OIBT sont en train de planifier une série d'ateliers régionaux à partir de 2006 pour contribuer à renforcer le dialogue entre les pays, mettre en commun les expériences et élaborer des stratégies et des mesures propres à améliorer l'application des lois forestières. Ces ateliers représenteront également une occasion d'actualiser et de perfectionner les meilleures pratiques présentées ici, car des changements interviennent presque quotidiennement dans ce domaine en rapide évolution.

Nombre des lignes d'orientation, meilleures pratiques et codes de conduite promulgués par la FAO et l'OIBT constituent déjà le fondement de la législation et des politiques forestières de divers pays. Nous recommandons ces *Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier* à tous ceux qui s'emploient à lutter contre les activités criminelles en forêt, et espérons que leur mise en oeuvre sera couronnée de succès.



Hosny El-Lakany
Sous-Directeur général
Département des forêts
FAO
Rome



Manoel Sobral Filho
Directeur exécutif
OIBT
Yokohama, Japon

Sigles et abréviations

AFLEG	Application des lois forestières et gouvernance en Afrique
CCICED	China Council for International Cooperation on Environment and Development
CEPI	Confédération des industries papetières européennes
CIEL	Center for International and Environmental Law
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
DFID	Département pour le développement international (Royaume-Uni)
ENA-FLEG	Application des lois forestières et gouvernance en Europe et Asie du Nord
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente (Brésil)
FLEG	Application des lois forestières et gouvernance
FLEGT	Application des lois forestières, gouvernance et commerce
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FORCOMS	Système de suivi des concessions forestières pour l'Afrique centrale
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Costa Rica)
GFW	Global Forest Watch (Initiative WRI)
GPAC	Programme mondial des Nations Unies contre la corruption
GPS	Système de positionnement global
ICFPA	Conseil international des associations forestières et papetières
MINAE	Ministère de l'environnement et des mines (Costa Rica)
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PROFOR	Programme sur les forêts (initiative hébergée par la Banque mondiale)
SIG	Système d'information géographique
TCAP	Timber Compliance Assessment Partnership
TNC	The Nature Conservancy
TTF	Timber Trade Federation (Royaume-Uni)
UE	Union européenne
UICN	Union mondiale pour la nature
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
WRI	Institut mondial pour les ressources
WWF	Fonds mondial pour la nature

Résumé

Cette publication conjointe FAO/OIBT examine les bonnes pratiques pour améliorer l'application des lois régissant le secteur forestier. Elle s'inspire d'études de cas menées en Bolivie, au Cambodge, Cameroun, Equateur, Honduras, Indonésie, Italie, Malaisie, Mozambique, Nicaragua et Pérou, ainsi que d'expériences acquises dans d'autres pays et d'initiatives internationales en cours.

Ces études appellent l'attention sur les causes profondes qui contribuent aux activités illégales dans le secteur forestier, à commencer par un cadre stratégique et juridique imparfait et des capacités coercitives minimales dans les pays producteurs, un manque d'informations sur les ressources forestières et les opérations illégales, et une forte demande de bois d'œuvre à bon marché. La corruption qui touche les secteurs public comme privé est aussi inéluctablement liée à l'exploitation illégale et au commerce qui en découle.

Au lieu de s'étendre sur les multiples causes complexes et les impacts de grande envergure des opérations illégales en forêt, ce rapport s'efforce de recenser des exemples de bonnes pratiques susceptibles de remédier à ce problème. Plusieurs pays ont reconnu la nécessité pressante de concevoir une stratégie d'ensemble cohérente. Ce rapport montre que toute stratégie visant à s'attaquer au crime forestier doit se fonder sur une bonne compréhension des causes à l'origine de la situation actuelle. Il présente une brève analyse des raisons pour lesquelles les lois sont violées ainsi que des meilleures pratiques disponibles pour établir un cadre clair, transparent, bien conçu et cohérent de politiques et de législations forestières propre à améliorer l'application des lois. Il évoque aussi un certain nombre de moyens économiques propres à renforcer l'efficacité et la capacité de l'administration forestière publique pour encourager l'application des lois et améliorer les données et connaissances sur les ressources forestières et leur évolution au fil du temps.

En raison de la complexité de la question, il est crucial d'établir des priorités d'actions correctrices dans le cadre d'une approche par étapes. En fonction de leur contexte social, économique et politique, les différents pays ont le choix entre différentes interventions à partir de la vaste gamme de directives et meilleures pratiques présentées dans ce rapport. Le classement des actions correctrices doit se faire sur la base de leur viabilité économique et politique. Il est important d'évaluer les coûts financiers de toute intervention et les sources de financements nécessaires. La question politique se réfère au degré auquel différents niveaux de gouvernements sont prêts à coopérer dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre l'illégalité dans le secteur forestier. La détermination des gouvernements est cruciale pour améliorer l'application des lois forestières et garantir l'impact durable des interventions. Enfin, toute stratégie de lutte contre les activités illégales devrait se fonder sur un processus multipartenaires ouvert, fortement intégré et la participation efficace de tous les groupes concernés. La participation du secteur privé, des ONG et de la société civile risque de ralentir le processus; c'est néanmoins assurément la meilleure approche, sinon la seule, pour

dresser une stratégie en mesure d'apporter des améliorations sur le long terme dans la conformité et l'application des lois forestières.

Les principales conclusions, recommandations et meilleures pratiques contenues dans ce rapport sont résumées ci-après.

ACTIVITÉS ILLÉGALES DANS LE SECTEUR FORESTIER ET LEURS CAUSES

PREMIÈRES

- On parle d'opérations illégales dans le secteur forestier lorsque le bois est récolté, transporté, transformé, acheté ou vendu en violation des lois nationales.
- Parmi les causes à l'origine des opérations illégales dans le secteur forestier, citons un cadre stratégique et juridique imparfait; des capacités réduites d'application des lois; un manque de données et d'information sur les ressources forestières et les opérations illégales; et la corruption dans le secteur privé et public.
- Les stratégies propres à améliorer l'application de la loi dans le secteur forestier doivent se fonder sur une évaluation des causes profondes des actes illicites et l'identification de leviers dans la lutte anti-corruption.
- Plusieurs initiatives internationales sont nées au cours des dernières années pour affronter le problème de la corruption et des activités forestières illégales.
- Faute d'une volonté politique globale d'améliorer l'application des lois forestières, les mesures prises n'auront que des chances limitées de succès.

VERS UNE MEILLEURE APPLICATION DES LOIS DANS LE SECTEUR FORESTIER

- Les activités forestières illicites ont des retombées économiques, sociales et environnementales de grande envergure, notamment un manque à gagner pour les gouvernements, la dégradation de l'environnement et une inégalité de revenus croissante.
- Toute stratégie visant à affronter le problème des activités illégales doit être holistique et englober toute une panoplie d'options stratégiques, juridiques, institutionnelles et techniques afin de dissuader les activités illégales et encourager un comportement légal.
- Le succès d'une approche stratégique visant à améliorer l'application des lois dans le secteur forestier repose sur quatre éléments fondamentaux: aborder les causes profondes de l'illégalité, établir des priorités parmi les actions correctrices, évaluer la viabilité économique et l'acceptabilité sociale des réformes, et garantir la participation des groupes intéressés.

RATIONALISER LE CADRE STRATÉGIQUE ET JURIDIQUE

Plusieurs mesures peuvent être prises pour harmoniser et rationaliser les politiques et lois forestières, à savoir:

- évaluer les causes sociales, économiques, culturelles et politiques profondes du non-respect des lois et modifier en conséquence le cadre stratégique et juridique régissant le secteur forestier;

- analyser l'impact du cadre stratégique et juridique forestier sur les moyens d'existence des pauvres;
- améliorer la clarté, la transparence et l'uniformité de la législation forestière et relative aux forêts, en rédigeant des lois simples, sans ambiguïté, reposant sur des approches testées et contenant des pouvoirs discrétionnaires minimaux;
- garantir une approche participative d'élaboration des lois forestières afin de promouvoir la transparence, réduire les possibilités de corruption, permettre aux populations de passer au crible l'efficacité de la mise en application, aider à garantir une plus grande équité et réduire au minimum la fâcheuse influence des groupes privilégiés;
- encourager la cohérence du cadre de réglementation pour veiller à ce que les lois ne soient pas en contradiction avec d'autres lois du cadre juridique forestier ou d'autres domaines;
- réduire au minimum la bureaucratie, harmoniser les procédures juridiques et simplifier les réglementations, par exemple, par le biais de la décentralisation, en évitant la prolifération de règles et en simplifiant les règlements forestiers concernant la planification de l'aménagement;
- garantir des droits de propriété sur les terres forestières pour garantir la responsabilité et le contrôle des opérations forestières à l'échelon local;
- veiller à ce que les capacités industrielles d'un pays ne dépassent pas les approvisionnements durables, par exemple, en conduisant des études de faisabilité avant la construction de nouvelles usines de traitement, en fermant les usines et en facilitant les importations de bois d'oeuvre;
- établir des accords internationaux ou bilatéraux avec les partenaires commerciaux;
- assurer des liens et une collaboration intersectoriels pour une approche cohérente et englobante des questions forestières, par exemple, par le biais des programmes forestiers nationaux;
- accroître la compétitivité des opérations légales en réduisant la rentabilité des opérations illégales et en renforçant celle des opérations licites;
- promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire et la transparence des procédures judiciaires.

RENFORCER LES MOYENS INSTITUTIONNELS D'APPLICATION DES LOIS FORESTIÈRES

Pour renforcer l'efficacité de l'administration forestière publique, il faut souvent beaucoup plus de ressources que celles dont disposent généralement les pays. Il existe pourtant des solutions relativement bon marché, notamment:

- établir des priorités et concentrer de façon stratégique les efforts d'application des lois de l'administration forestière sur des actions, des régions ou des acteurs clés;
- renforcer les capacités opérationnelles de l'administration forestière pour détecter et réprimer les infractions en forêt, par exemple en restructurant ou en créant *ex novo* des organes institutionnels et en augmentant les effectifs et en améliorant leurs prestations;

- promouvoir les liens interorganismes au niveau national et local;
- créer des partenariats avec les ONG concernées, la société civile ou les acteurs du secteur privé à l'appui de l'application des lois et/ou de la surveillance;
- encourager le développement et le recours à la certification indépendante des forêts et aux codes de conduite volontaires;
- instituer des accords bilatéraux avec des partenaires commerciaux ou des accords multilatéraux faisant intervenir un grand nombre de pays exportateurs et importateurs pour limiter le commerce du bois illégal;
- exploiter les programmes d'application des lois forestières des organisations internationales s'occupant d'utilisation des ressources naturelles;
- permettre aux citoyens, avec l'assistance si nécessaire d'ONG et d'agents du gouvernement, de prendre part à la surveillance et à la détection des délits forestiers.

AMÉLIORER LES DONNÉES ET LES CONNAISSANCES

Des informations précises et actualisées sont indispensables à la prévention, détection, surveillance, notification, investigation et enfin, suppression du crime en forêt. La plupart des pays ont besoin de données complémentaires sur les ressources forestières et les activités illégales, afin que les gouvernements puissent établir des priorités d'actions correctrices et faire respecter la loi.

- L'évaluation et le suivi des ressources forestières sont indispensables, car ils fourniront les données de base sur l'état des ressources forestières qui, à leur tour, permettront de suivre leur évolution au fil du temps.
- Une définition opérationnelle de la légalité convenue entre les partenaires commerciaux permettra la restriction du commerce illégal de bois. Les pays devraient recenser tous les éléments nécessaires pour définir leur concept de légalité, en tenant compte des normes internationales et des circonstances locales.
- Une fois que la légalité dans le secteur forestier a été définie et convenue par tous les groupes intéressés, les méthodes suivantes pourraient aider à améliorer les données sur les ressources forestières et à détecter les activités criminelles en forêt: vérification/suivi sur le terrain et notification des opérations forestières; enquêtes de diagnostic confidentielles sur les activités illégales axées sur les entreprises, les agents du gouvernement, les communautés et autres acteurs principaux du secteur; recours à des informateurs dans le secteur forestier et aux ONG pour obtenir des informations actualisées sur la modification des ressources forestières et les opérations illégales; estimations des intrants/extrants de bois industriel pour identifier les approvisionnements de source illégale; surveillance par voie aérienne et détection par satellite; traçabilité des grumes; points de contrôle informatisés reliés aux systèmes d'enregistrement des licences.
- La comparaison des statistiques officielles d'exportation et d'importation peut servir à estimer l'ampleur du commerce international illégal, en particulier si

les écarts sont importants et s'ils se répètent de façon systématique pendant plusieurs années.

- Une meilleure sensibilisation aux impacts de la foresterie illégale est aussi cruciale pour recevoir l'approbation et le soutien de la société pour l'application des lois dans le secteur forestier.

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'APPLICATION DES LOIS DANS LE SECTEUR FORESTIER

- Des groupements d'intérêt lésés par les réformes d'amélioration de l'application des lois dans le secteur forestier peuvent entraver la conception ou la mise en application de nouvelles règles et réglementations.
- Les réformateurs devront analyser la structure, les atouts relatifs et les réponses probables de toutes les parties affectées et s'organiser en conséquence pour garantir leur soutien aux nouvelles réglementations.
- Les stratégies visant à gagner l'appui des différents groupes d'intérêt varieront en fonction du contexte politique, économique et culturel de chaque pays.

1. Introduction

On ne connaît avec précision la quantité de bois d'œuvre abattu, transformé et négocié illégalement dans le monde. Le problème se fait sentir davantage dans les pays en développement et dans les pays aux économies en transition, mais il touche également des zones développées du globe. Dans plusieurs pays, on estime que la coupe illégale dépasse de loin les niveaux de récolte autorisés et qu'elle continue à alimenter les réseaux de bûcherons et négociants clandestins. Dans certains pays, les revenus tirés des opérations illégales financent les conflits armés, et la corruption – que ce soit dans le secteur public ou privé – entrave le changement.

L'abattage illégal et le commerce qui s'y rattache sont des problèmes complexes qui ont des retombées environnementales, sociales et économiques de grande envergure. L'absence de conformité et d'application des lois forestières contribue souvent à une grave dégradation des forêts et à la déforestation, y compris à la perte des habitats et de la biodiversité, la détérioration des sols et la perturbation des services d'écosystèmes forestiers. Ceci à son tour lèse les populations rurales et en particulier les communautés les plus pauvres dépendant de la forêt.

La prise de conscience grandissante de l'ampleur et des incidences à l'échelle mondiale des activités forestières illicites a déclenché diverses initiatives visant à les maîtriser, tant dans les pays industrialisés que dans les nations en développement. Des efforts en ce sens sont déployés au niveau local, national et international par tout un éventail de parties prenantes. Plusieurs gouvernements sont en train de rationaliser leur cadre juridique et stratégique, renforçant leurs capacités institutionnelles pour encourager la conformité aux lois, et recueillant des données additionnelles sur l'ampleur et la nature des opérations illégales. Les initiatives privées, qu'il s'agisse de certification forestière, de codes de conduite volontaires des entreprises, de surveillance indépendante des opérations en forêt ou de traçabilité des grumes, aident aussi à lutter contre le crime en forêt.

Toutefois, aucune évaluation exhaustive n'avait encore été entreprise à partir des riches expériences acquises et des enseignements tirés pour des initiatives analogues à l'avenir. Le présent rapport entend combler cette lacune. Il présente, analyse et distille les connaissances disponibles dans une série de meilleures pratiques, que les décideurs pourraient appliquer à la réduction des opérations illégales dans le secteur forestier. Étant donné que les gouvernements détiennent la propriété ou le contrôle des trois quarts de toutes les ressources forestières mondiales – soit quelque 3 milliards d'hectares (White et Martin, 2002) – et réglementent l'aménagement des forêts privées et communautaires, leur responsabilité dans la lutte contre l'exploitation forestière illicite est cruciale. Cette publication s'adresse donc principalement aux décideurs du secteur forestier et, plus particulièrement, aux chefs des administrations forestières nationales, aux analystes de politiques

forestières, aux conseillers et aux responsables forestiers. Il devrait servir de document de base pour former les fonctionnaires des pays intéressés.

Cette publication a été réalisée par la FAO et l'OIBT. Les deux organisations ont à leur actif des programmes de longue date de promotion de l'aménagement durable des forêts, et toutes deux ont lancé des travaux spécifiques sur l'application de la législation forestière au début de la décennie. Toute la gravité du problème des activités forestières illégales a été cernée dans le rapport de la FAO *Situation des forêts du monde 2001*. Depuis la quinzième session du Comité des forêts en 2001, la FAO a donné suite aux recommandations des États membres par le biais de diverses activités les aidant à renforcer l'application des lois forestières, notamment au Costa Rica, au Mozambique et au Honduras. En 2002, la FAO a convoqué une réunion de haut niveau avec des experts nationaux, des organisations internationales, dont l'OIBT et la Banque mondiale, des ONG, des spécialistes du secteur privé et des institutions de recherche, afin d'examiner la série de réformes qui seraient en mesure d'améliorer l'application des lois dans le secteur forestier. L'OIBT a effectué plusieurs études, projets et missions dans les pays en vue d'une meilleure application de la loi en forêt. Elle a en outre analysé les disparités existant dans les statistiques commerciales et le rôle que ces dernières peuvent jouer dans l'identification des cas de commerce illégal. Sur la base de leurs expériences respectives sur le terrain, les deux organisations ont pris la décision en 2004 de rédiger un rapport conjoint FAO/OIBT sur les meilleures pratiques en matière d'application des lois forestières. Un groupe de révision par les pairs composé de 20 experts appartenant à des gouvernements, des ONG et au secteur privé ont offert des directives et un feedback sur un avant-projet de cette publication.

Ce rapport se fonde sur des études d'expériences réalisées par un certain nombre de pays en matière de réduction des illégalités, ainsi que sur une évaluation critique des expériences dans d'autres secteurs et sur la documentation disponible sur ce thème. Il s'inspire d'analyses dans les pays suivants: Bolivie, Cambodge, Cameroun, Équateur, Honduras, Indonésie, Italie, Malaisie, Mozambique, Nicaragua et Pérou. Ces pays ont tous tenté, à différents degrés de réussite, de mettre en oeuvre des pratiques pour empêcher les illégalités dans le secteur forestier. Cette publication s'est également inspirée d'études de référence sur les aspects juridiques et économiques du secteur. Elle se concentre sur les causes de la mauvaise application des lois dans le secteur et des mesures correctrices à adopter pour en atténuer l'impact. Elle comprend plusieurs analyses complémentaires liées à la promotion d'initiatives non étatiques, ainsi que des moyens d'obtenir un appui international et une connaissance et un encadrement de l'économie politique de la réforme législative.

Ses principaux buts sont les suivants:

- faire le point des connaissances et de l'expérience acquises au niveau des pays;
- fournir un aperçu critique des meilleures pratiques;
- présenter les meilleures pratiques pour une bonne gouvernance dans le secteur forestier.

Étant donné le niveau d'attention porté à la question de la coupe et du commerce illégaux de bois d'œuvre et leur évolution rapide, tout document de ce type devra faire l'objet d'une mise à jour périodique. Toutefois, le but premier des études de cas présentées ici est de fournir une vue d'ensemble de la vaste palette de mesures prises à différents stades par différents pays, que ces mesures soient permanentes ou non. Il se peut que certaines d'entre elles n'aient pas atteint le résultat escompté pour diverses raisons – souvent liées aux mutations politiques, mais elles pourraient contribuer à améliorer la mise en application des lois forestières.

A noter que les stratégies de lutte contre les activités forestières illégales devront prendre en compte à la fois la complexité de ces actes et leurs causes sous-jacentes. Les conditions varieront considérablement d'un pays à l'autre. Aussi ne peut-on concevoir de plans détaillés sur les aspects stratégiques, juridiques et institutionnels d'application générale, ou «balles magiques» qui se solderaient inexorablement par une meilleure application des lois. En conséquence, cet ouvrage examine les options stratégiques au lieu de fournir un programme d'action détaillé du gouvernement. Elles devront être adaptées en fonction du contexte spécifique de chaque pays.

Le Chapitre 2 décrit les principaux actes illégaux observés dans le secteur forestier. Il analyse leurs causes économiques, sociales, institutionnelles et culturelles profondes, qui doivent être prises en compte lors de l'élaboration d'une stratégie visant à contenir le crime forestier.

Le Chapitre 3 se penche sur les principales conséquences des opérations illégales en forêt et présente dans leurs grandes lignes les grands éléments d'une stratégie visant à améliorer l'application des lois, qui est examinée plus en détail dans le reste du document.

Le Chapitre 4 examine des moyens de rationaliser le cadre stratégique et réglementaire et offre des exemples de meilleures pratiques visant à accroître la clarté, la transparence et la cohérence des législations forestières, à réduire la bureaucratie et à harmoniser les procédures et réglementations juridiques. Il se penche également sur les questions de régime foncier des forêts, de collaboration intersectorielle et d'indépendance judiciaire.

Le Chapitre 5 examine diverses possibilités de renforcer les capacités institutionnelles de mise en application des lois forestières, par un accent majeur sur les actions de l'administration forestière et le renforcement des capacités opérationnelles de suivi des opérations forestières. Les partenariats public-privé sont présentés comme solution viable pour aider les gouvernements à prévenir, détecter et éliminer le crime en forêt.

Le Chapitre 6 est consacré à la question de l'identification et de l'estimation de l'ampleur et de la nature des actes forestiers illégaux en améliorant les systèmes de collecte de données et d'information.

Le Chapitre 7 évoque plusieurs stratégies que les gouvernements peuvent adopter pour obtenir un vaste soutien en faveur de réformes d'amélioration de l'application des lois forestières. Il est fondamental de se rendre compte que même

les meilleures initiatives visant à imposer la loi et l'ordre échoueront si elles ne reconnaissent pas et ne prennent pas en charge de façon adéquate l'influence des détenteurs d'enjeux.

Les différents volets d'une stratégie d'amélioration des lois forestières sont étroitement liés et devraient être synergiques. Ils ne devraient pas être considérés comme des actions discrètes à mettre en œuvre séparément, mais plutôt comme des éléments d'une stratégie globale d'aménagement durable des forêts.

Le but ultime du rapport est de fournir aux responsables du secteur public un vaste cadre de planification et de mise en œuvre visant à améliorer la légalité dans le secteur forestier. Il est important de souligner que l'efficacité des mesures proposées (et partant, l'utilité de la présente publication) dépend de la volonté politique des gouvernements d'améliorer l'application des lois forestières. Même des initiatives bien conçues pour promouvoir l'application des lois en forêt échoueront si on ne peut compter sur un engagement politique au plus haut niveau pour combattre la corruption et le manque de transparence. Il n'existe aucune solution toute faite pour ces problèmes socio-économiques et le secteur forestier pourrait n'avoir qu'un impact limité, les solutions résidant souvent dans d'autres secteurs. Par conséquent, il faut améliorer la collaboration intersectorielle et la participation des détenteurs d'enjeux pour affronter les facteurs socio-économiques et culturels fondamentaux. Il ne faut pas se limiter à améliorer l'application des lois forestières et la gouvernance uniquement avec des programmes nationaux sur les forêts et le développement, mais en collaboration avec d'autres secteurs, et dans la mesure du possible, au sein des mécanismes existants.

2. Activités illégales dans le secteur forestier et leurs causes premières

QUE SONT LES ACTIVITÉS ILLÉGALES?

Une pléthore d'activités

Par opérations illégales dans le secteur forestier, on entend le bois récolté, transporté, transformé, acheté ou vendu en contrevenant aux lois nationales. Si la coupe illégale et le commerce de produits ligneux illicites ont suscité l'attention du monde entier, de nombreuses autres opérations illicites peuvent léser le secteur forestier. L'encadré 1 présente une liste non exhaustive.

ENCADRÉ 1

Exemples de pratiques illégales dans le secteur de la foresterie et des industries forestières

Coupe illégale

- Exploiter des essences de bois protégées par la loi nationale
- Acheter des grumes aux chefs d'entreprise locaux, qui ont été récoltés hors de la concession
- Exploiter hors des limites de concessions
- Après avoir passé des contrats avec les propriétaires forestiers pour exploiter leurs terres, aller couper les arbres sur les terres publiques avoisinantes
- Exploiter les zones protégées comme les réserves forestières
- Exploiter les zones interdites comme les pentes abruptes, les rivages et les bassins versants
- Couper les arbres trop petits ou trop grands
- Extraire plus de bois qu'il n'est permis
- Exploiter sans permis
- Exploiter en contrevenant aux obligations contractuelles (par exemple, la Déclaration d'impact environnemental avant la coupe)
- Obtenir des concessions de façon illégale

Contrebande de bois

- Import/export d'espèces forestières interdites par la législation nationale ou internationale (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction [CITES Annexe I])

- Import/export d'espèces forestières figurant sur la liste CITES sans permis valables (CITES Annexes II et III)
- Import/export de grumes, de bois débité ou de tout autre produit ligneux en contrevenant aux interdictions nationales
- Mouvements non autorisés de bois à travers les frontières de district ou nationales
- Mouvement de bois coupé illégalement de la forêt au marché
- Exporter des volumes de produits forestiers supérieurs à la quantité documentée

Pratiques visant spécifiquement à minimiser les impôts et autres redevances

- Déclarer la vente de produits forestiers inférieurs aux prix du marché et gonfler les coûts d'achat afin de réduire les bénéfices déclarés et les impôts sur le revenu
- Manipuler des flux de trésorerie négatifs (transférer de l'argent aux filiales ou à une société mère où le remboursement des dettes est plus libre que l'exportation de produits; gonfler les remboursements permettant d'augmenter le rapatriement des profits non taxés, réduire le niveau des profits déclarés et par conséquent des impôts)
- Surestimer les services reçus de sociétés apparentées pour réduire les profits déclarés et les taxes des sociétés et l'impôt sur le revenu
- Contourner les royalties et redevances par des sous-estimations volontaires, des sous-déclarations et des sous-évaluations du bois et des erreurs de classement des essences
- Non-paiement des droits de licences, royalties, taxes, amendes et autres redevances gouvernementales

Corruption des achats

- Limiter l'information sur les contrats d'achat
- Fixer des critères de préqualification superflus pour exclure les sociétés des contrats de passation des marchés
- Adapter les cahiers des charges à un fournisseur spécifique
- Faire passer des informations confidentielles à un contractant préféré
- Manipuler les soumissions pour se débarrasser de la concurrence

Transformation du bois illégal

- Transformer le bois d'oeuvre sans documentation certifiant son origine légale (le cas échéant)
- Opérer sans permis de transformation
- Opérer sans autres licences et approbations nécessaires (par exemple, permis d'élimination des effluents)
- Ne pas répondre aux dispositions des licences, y compris les normes de contrôle de la pollution

Source: Callister, 1999

Un problème qui touche tant les pays en développement que les pays développés

Si les activités illégales ne se limitent pas aux pays en développement, les problèmes que ces derniers rencontrent sont généralement plus graves pour plusieurs raisons: ressources limitées, manque de clarté du régime foncier forestier et/ou discrimination vis-à-vis des communautés locales dépendant des forêts, et société civile manquant de vigueur. C'est pourquoi les meilleures pratiques présentées dans ce rapport sont essentiellement fondées sur des études de cas réalisées dans les pays en développement.

Un problème aux impacts économiques et sociaux considérables

Comme dans d'autres secteurs, la nature clandestine des activités illégales en forêt fait que leur étendue et leur valeur sont difficiles à estimer. Dans de nombreux pays victimes de coupe illégale, les volumes de bois récolté illégalement peuvent dépasser la récolte annuelle officielle. Par exemple, les récoltes illégales en Indonésie se seraient élevées à plus du double des niveaux de récolte officiellement autorisés de 25–30 millions de m³ durant les années 90 (Richards, 2004). En outre, la coupe illégale et le commerce illégal de bois se conjuguent généralement à d'autres illégalités, qu'il s'agisse de blanchiment de l'argent, de trafic de stupéfiants, de corruption de fonctionnaires ou de fraude fiscale. Aussi la coupe illégale et le commerce illégal de bois peuvent-ils avoir pour répercussions d'énormes pertes fiscales pour les gouvernements, ainsi que des impacts économiques négatifs à long terme dus à la dégradation de l'environnement et la pauvreté accrue. La coupe illégale met également en péril les moyens d'existence des communautés rurales s'occupant de foresterie à petite échelle en les exposant à une compétition inéquitable et en appauvrissant les ressources mêmes dont elles dépendent pour vivre. A moins de s'attaquer à ces problèmes, les investissements visant à promouvoir l'aménagement durable des forêts resteront sans effets.

CAUSES PREMIÈRES DES ACTIVITÉS ILLÉGALES

Les études de cas dans les onze pays examinées aux fins de ce rapport indiquent qu'il existe cinq facteurs généraux qui contribuent aux activités illégales dans le secteur forestier (encadré 2):

- un cadre stratégique et juridique imparfait;
- des capacités réduites d'application des lois;
- un manque de données et d'informations sur les ressources forestières et les opérations illégales;
- la corruption dans le secteur privé et public;
- une forte demande de bois d'oeuvre à bon marché.

Cadre stratégique et juridique imparfait

Un certain nombre d'illégalités commises dans le secteur forestier sont dues à des politiques et des législations inadéquates (encadré 3). Les lois peuvent être techniquement irréalistes si elles disposent des activités, des procédures et

ENCADRÉ 2**Facteurs contribuant aux opérations illégales dans le secteur forestier****Cadre stratégique et juridique imparfait**

- Manque d'une politique générale adéquate faisant intervenir toutes les parties prenantes
- Législation injuste (par exemple, qui ne reconnaît pas les droits coutumiers locaux et traditionnels)
- Législation ni réaliste ni exécutoire
- Politiques et lois forestières contradictoires avec d'autres secteurs (agriculture, extraction minière, exploitation d'hydrocarbures ou développement d'infrastructures)
- Législation embrouillée, avec règles ambiguës, laissant libre cours à l'interprétation
- Législation regorgeant de normes opérationnelles qui se chevauchent souvent
- Législation ne parvenant pas à créer des incitations suffisantes pour l'aménagement durable des forêts, et des sanctions dissuasives trop faibles
- Droits de propriété légale peu clairs, y compris ceux du gouvernement

Faibles moyens de l'administration publique forestière et des organismes chargés de faire appliquer la loi

- Manque de ressources pour l'application de la loi par le service forestier et les organismes qui en sont chargés
- Mauvaise coordination intra- et interorganismes
- Manque de stratégies et de priorités à long terme concernant l'utilisation des ressources disponibles
- Pouvoirs discrétionnaires excessifs et corruption
- Manque ou absence de mécanismes de résolution des différends

Manque de données et d'informations sur les actes illégaux

- Connaissances insuffisantes sur l'état de la ressource forestière et ses changements dans le temps (faibles données de base et capacité de suivi)
- Connaissances Insuffisantes des causes de ces changements et de leurs conséquences
- Manque de diffusion et d'utilisation des données et des connaissances existantes

Corruption et manque de transparence

- Potentiel de décisions arbitraires et de corruption lorsque les organismes gouvernementaux ou privés n'ont pas l'obligation de divulguer leurs décisions au public

ENCADRÉ 3

Points faibles du cadre stratégique et juridique forestier

- La législation place la barre trop haut: clauses qui sortent du cadre des capacités nationales de mise en oeuvre; qui dépassent les exigences requises pour atteindre des objectifs raisonnables et légitimes; qui vont au-delà de ce qui est socialement admissible
- Conditions de licences et d'approbation lourds ou superflus
- Manque de dispositions en faveur de la transparence et de la responsabilité financière des processus décisionnels forestiers
- Manque de participation/consultation avec les acteurs non gouvernementaux locaux dans l'aménagement forestier durable
- Manque de processus participatifs dans la formulation des lois
- Mécanismes inefficaces d'application directe des lois énoncés dans la législation forestière

Source: Lindsay, Mekouar et Christy, 2002

des mécanismes institutionnels auxquels ne correspondent pas des ressources financières et humaines appropriées au sein du gouvernement et de la société civile. Les lois peuvent aussi être perçues comme injustes par la société, par exemple lorsqu'elles négligent, voire pénalisent, les pratiques et les normes locales. Dans de nombreux cas, les lois contredisent d'autres organes législatifs et les conséquences de leur mise en œuvre sont mal évaluées. Associé à un manque de participation publique dans l'élaboration des lois et autres processus décisionnels, ceci peut porter à des impacts sociaux, économiques et environnementaux négatifs à long terme, y compris la recrudescence des opérations illégales en forêt (encadré 4). Le régime foncier forestier est en outre souvent ambigu et discriminatoire. Il est par conséquent de la plus haute importance de réformer le cadre stratégique et juridique pour éliminer ces défauts et améliorer l'application des lois. Des exemples de bonnes pratiques pour dresser un cadre stratégique et juridique solide sont présentés dans le Chapitre 4.

Capacités réduites de mise en oeuvre/application

Nombreuses sont les lois forestières qui ne sont pas appliquées, ou ne le sont qu'en partie, faute de volonté politique et de moyens institutionnels, ou à cause de la corruption et de la négligence générale à l'égard du régime de droit, etc. Si l'amélioration de l'application de la loi nécessite une attention aux facteurs économiques, sociaux et institutionnels externes, son respect peut aussi dépendre fortement de la façon dont la législation a été rédigée au départ (voir section précédente). Il existe par conséquent un danger à établir une distinction trop nette entre la législation, d'une part, et sa mise en application, de l'autre (Lindsay, Mekouar et Christy, 2002). Néanmoins, les études de cas menées pour ce rapport

ENCADRÉ 4

Les interdictions de coupe pourraient contribuer à favoriser les opérations illégales

L'exploitation illicite est un problème courant, tant avant qu'après l'imposition d'interdictions de coupe. Par exemple, au Viet Nam, l'interdiction prescrite en 1997 et les pénuries de bois d'œuvre ont fait grimper le volume de coupe illégale à au moins 100 000 m³ par an.

Les interdictions pourraient aussi avoir des répercussions sur les pays voisins par le commerce légal et illicite, la contrebande de bois, et les bouleversements des marchés. L'interdiction d'exploitation de 1989 en Thaïlande se serait traduite par un accroissement de la coupe illégale et des importations le long des frontières avec le Laos, le Cambodge et le Myanmar. La protection des forêts naturelles en Chine a porté à une augmentation des importations du Myanmar et de la Fédération de Russie, contribuant potentiellement à la récolte non durable au nord du Myanmar, en Extrême-Orient russe et en Sibérie orientale.

Ceci a eu également des répercussions économiques et sociales négatives, sapant ultérieurement les incitations à l'aménagement forestier durable. Le manque de participation publique à la conception et la mise en oeuvre des interdictions de coupe ou à reconnaître la dépendance locale à l'égard des forêts se traduit fréquemment par une résistance locale et des activités illégales continues pour la survie quotidienne, notamment en l'absence de politiques de filets de sécurité qui affrontent les impacts négatifs sur le plan social et économique.

Ce n'est que lorsque les interdictions de coupe ont été accompagnées de politiques d'ajustement provisoire pour des fournitures alternatives de bois, que les filets de sécurité sociaux et économiques destinés à réduire au minimum les charges locales et une gestion de conservation continue se sont avérés efficaces en tant que stratégie de conservation. C'est le cas de la Nouvelle-Zélande, où les forêts naturelles ont été placées sous l'administration distincte d'un Département de la Conservation, avec des politiques de soutien, un appui opérationnel et des dotations en cadres, et où une stratégie propre à garantir des approvisionnements de bois industriel de plantations a été conçue plusieurs décennies avant le transfert en 1987 de toutes les forêts naturelles publiques à un statut de conservation.

Source: FAO, 2001b

montrent que nombre de gouvernements manquent des moyens humains, financiers et managériaux nécessaires pour veiller à l'application efficace des lois forestières. En présence d'institutions faibles, la tendance aux activités illégales est plus forte, car la probabilité d'être découvert et puni est faible. Le Chapitre 5 présente les meilleures pratiques pour renforcer les capacités institutionnelles d'application des lois et d'utilisation des ressources disponibles le mieux possible, de même que des exemples de partenariats visant à améliorer le respect des lois.

Manque d'informations sur les ressources forestières et les opérations illégales

Les bonnes stratégies d'application des lois reposent sur des connaissances solides de la base de ressources et de son exploitation, dont les gouvernements et le public sont pour la plupart dépourvus. Les inventaires forestiers et les plans d'aménagement sont inadéquats ou inexistantes. De nombreuses forêts se trouvent dans des zones reculées et inaccessibles, ce qui rend la surveillance difficile. Les gouvernements prennent souvent des décisions sans connaissance de cause, comme l'imposition de limites admissibles de coupe annuelle sans connaître le rendement constant de la ressource forestière. Faute d'information sur les capacités industrielles et/ou rendements d'utilisation, il est difficile de juger de l'ampleur de l'utilisation du bois illégal. Faute d'informations précises, il est également difficile d'identifier et de suivre le déroulement et l'évolution des actions illégales. Les inspecteurs forestiers ne sont guère équipés pour recueillir et conserver des preuves contre les opérateurs hors-la-loi, et les juges connaissent rarement la nature des activités illégales en forêt. Même lorsqu'on dispose d'informations, elles sont souvent mal utilisées et/ou partagées entre les organismes gouvernementaux compétents et parties prenantes. Pour améliorer l'application des lois, il faut donc disposer de meilleures connaissances sur la ressource forestière et de moyens plus perfectionnés de suivre son évolution au fil du temps. Des exemples de meilleures pratiques sont présentés au Chapitre 6.

Corruption et manque de transparence

De nombreuses activités illégales dans le secteur forestier sont associées à la corruption. La corruption est un phénomène social, politique et économique complexe, qui prévoit l'utilisation d'une position professionnelle à des fins de gains personnels illégitimes (encadré 5). Bien que perçue différemment d'un pays à l'autre, la corruption tend à inclure les types suivants de comportements: conflit d'intérêt, détournement de fonds, escroquerie, subornation, corruption politique, népotisme et extorsion. Dans la présente publication, la corruption se réfère à des actes impliquant les pouvoirs publics et des intérêts privés, concernant la propriété et l'autorité publique et parfois privée, qui sont perpétrés pour obtenir un gain privé et sont intentionnels et clandestins.

La corruption dans le secteur forestier comprend:

- le paiement de pots-de-vin aux agents de l'État et aux politiciens pour obtenir un traitement préférentiel (par exemple, l'attribution de marchés publics, une concession de bois ou une subvention);
- des pots-de-vin perçus par des fonctionnaires pour une légalisation artificielle des opérations illicites (permis de transport, permis de récolte, conversion de l'utilisation des terres forestières);
- les décisions officielles en faveur de certains groupes (par exemple, lors de l'allocation des concessions de bois [voir encadré 6]), avec l'accord tacite de réciprocité du groupe;
- les sociétés d'exploitation se soustrayant aux réglementations nationales impunément grâce à la protection d'amis politiques puissants.

ENCADRÉ 5 Qu'est-ce que la corruption?

Ethymologiquement parlant, le terme «corruption» vient du verbe latin «*corruptus*» (rompre); qui signifie littéralement un objet brisé. Du point de vue conceptuel, la corruption est une forme de comportement qui fait une entorse à l'éthique, à la moralité, à la tradition, à la loi et à la vertu civique.

La définition classique, adoptée par la Banque mondiale et Transparency International, considère la corruption comme l'utilisation d'une fonction publique dans un intérêt personnel illégitime. L'abus de pouvoir et de gain personnel, toutefois, peut avoir lieu aussi bien dans le domaine public que privé, et souvent de connivence avec des personnes appartenant aux deux secteurs. Information International au Liban a adopté la définition suivante: «la corruption est le comportement d'employés du secteur privé ou de fonctionnaires qui dévient de leurs responsabilités et se servent de leur pouvoir pour servir des intérêts privés ou obtenir des gains personnels».

Le Programme mondial des Nations Unies contre la corruption (GPAC) définit la corruption comme l'«abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel» et englobe les secteurs public et privé.

Source: Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), 2005

Les raisons pour lesquelles la corruption se développe varient d'un pays à l'autre. Parmi les facteurs y contribuant figurent: des politiques gouvernementales défaillantes; des programmes mal conçus et mal gérés; les inefficiences des pouvoirs publics; des contrôles croisés insuffisants; l'absence de groupes de la société civile vigoureux et organisés; un système de justice criminelle faible et/ou corrompu; une rémunération insuffisante des fonctionnaires; et un manque d'obligation redditionnelle et de transparence (UNODC, 2005).

Comme les forêts représentent une ressource naturelle de grande valeur souvent sous contrôle ou réglementation gouvernementale, elles peuvent constituer une source importante de pouvoir politique, et un risque concomitant élevé d'abus de ce pouvoir. Dans certains cas, la corruption dans le secteur forestier risque de faire partie intégrante des systèmes de protection qui soutiennent le pouvoir des dirigeants d'un pays (Global Witness, 2004a). Les institutions forestières étatiques pourraient être soumises à «l'emprise réglementaire», étant dominées par les intérêts industriels détenteurs de concessions de l'élite au pouvoir. Une relation mutuellement bénéfique entre certains intérêts privés et les hauts fonctionnaires corrompus se crée aux dépens du bien public.

Le manque de transparence dans l'administration forestière publique et autres organismes comme la police et l'armée, des structures peu claires de responsabilité financière, des procédures administratives complexes et un manque de divulgation au public de la documentation sont autant d'éléments qui devraient être affrontés

ENCADRÉ 6

Pratiques de corruption communes dans l'octroi de concessions et la passation de marchés publics

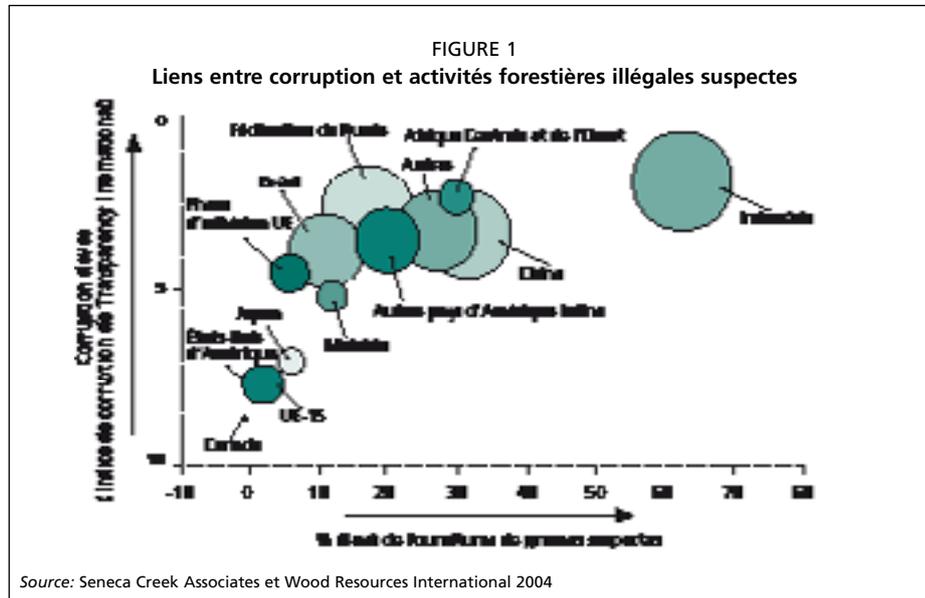
- Accroître artificiellement la discrétion dans l'attribution de contrats (par exemple, en divisant les contrats en sous-contrats et de ce fait en contournant les impératifs d'approbation à plus haut niveau, ou en rédigeant des règles ambiguës d'appels d'offres afin d'accroître le pouvoir discrétionnaire des décideurs)
- Limiter les informations sur le contrat pour privilégier certaines parties
- Fixer des critères de préqualification non nécessaires qui ne peuvent être satisfaits que par la partie préférée
- Adapter les cahiers des charges en fonction d'une partie préférée
- Divulguer à une partie préférée des informations confidentielles sur des appels à la concurrence
- Fausser la phase d'évaluation des appels d'offre en instituant des critères ambigus de sélection et des exceptions obscures aux règles d'octroi des marchés
- Mécanismes de connivence entre les soumissionnaires potentiels
- Les soumissionnaires potentiels soudoient les évaluateurs
- Les soumissionnaires potentiels présentent des résultats irréalistes afin de gagner l'appel d'offres, puis offrent des pots-de-vin aux contrôleurs pour éviter les sanctions
- Les soumissionnaires présentent une fausse documentation sur leur situation financière puis spéculent sur les concessions obtenues
- Utiliser les agents de contrôle forestiers pour dénicher délibérément des failles dans les opérations de soumissionnaires inopportuns, afin de les évincer.

Source: basé sur Wesberry, 2001; D. Young, Global Witness, communication personnelle, 2005

lorsqu'on met en place une stratégie visant à renforcer l'application des lois dans le secteur forestier. Des exemples de bonnes pratiques sont présentés au Chapitre 4.

L'étroite corrélation existant entre les niveaux perçus de corruption et l'ampleur de la fourniture de grumes illégales suspecte est présentée dans la figure 1.

Plusieurs initiatives internationales ont été déployées au cours des dernières années pour affronter le problème de la corruption (encadré 7). Toutefois, un grave obstacle au succès de toute stratégie anti-corruption est le pouvoir judiciaire corrompu. Dans ce cas, les mécanismes juridiques et institutionnels conçus pour réduire la corruption, si bien ciblés, efficaces ou honnêtes soient-ils, sont invalidés. Malheureusement, on constate une corruption judiciaire de plus en plus généralisée dans maintes parties du monde (UNODC, 2005). Le Chapitre 4 montre des exemples de bonnes pratiques à l'usage des gouvernements pour limiter la corruption dans le secteur forestier et promouvoir l'indépendance du système judiciaire.



ENCADRÉ 7

Principaux instruments internationaux contre la corruption depuis 1996

La pléthore d'instruments juridiques contre la corruption qui est apparue depuis la moitié des années 90 illustre avec quel sérieux on appréhende désormais le problème de la corruption. Citons plus particulièrement:

- La Convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des Etats américains (OAS), 1996
- La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, 1997 (www.oecd.org/document)
- La Convention de l'UE sur la lutte contre la corruption faisant intervenir les responsables des Communautés européennes ou des Etats membres de l'Union européenne, 1997 (www.europa.eu.int)
- La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, 1999 (conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/173.htm)
- La Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, 1999 (conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/174.htm)
- La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, 2003 (www.africa-union.org/home/Welcome.htm [voir Documents Officiels])
- La Convention des Nations Unies contre la corruption, ouverte à la signature en décembre 2003 (www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)

Source: Transparency International, 2004b

Demande de bois d'oeuvre

Dans certains pays, le marché en pleine expansion du bois d'oeuvre contribue souvent à la surcapacité de l'industrie forestière ou à des exportations excessives de grumes d'autres pays, qui à leur tour, peuvent favoriser les opérations forestières illégales. Même si ce thème sort du cadre direct de cette publication, qui porte en revanche sur les mesures pouvant être prises au niveau national par les pays producteurs de bois, l'Annexe 3 offre une vue d'ensemble des diverses initiatives multilatérales et bilatérales visant à promouvoir un commerce responsable de bois d'oeuvre entre les pays producteurs et importateurs. Réduire la demande de bois illégal, tout au moins jusqu'à ce que davantage de pays exportateurs atteignent une base durable, devrait être un élément clé d'une coopération future à l'échelle internationale.

CONCLUSIONS

- ™ On parle d'opérations illégales dans le secteur forestier lorsque le bois est récolté, transporté, transformé, acheté ou vendu en violation des lois nationales.
- ™ Parmi les causes à l'origine des opérations illégales dans le secteur forestier, citons un cadre stratégique et juridique imparfait; des capacités réduites d'application des lois; un manque de données et d'informations sur les ressources forestières et les opérations illégales; et la corruption dans le secteur privé et public.
- ™ Les stratégies propres à améliorer l'application des lois dans le secteur forestier doivent se fonder sur une évaluation des causes profondes des actes illicites et sur l'identification des leviers dans la lutte anti-corruption.
- ™ Plusieurs initiatives internationales ont été développées au cours des dernières années pour affronter le problème de la corruption et des activités illégales en forêt.
- ™ Faute d'une volonté politique d'améliorer l'application des lois forestières, toute mesure adoptée n'aura que des chances limitées de réussite.

3. Vers une meilleure application des lois dans le secteur forestier

CONSÉQUENCES DES ACTIVITÉS ILLÉGALES ET DE LA CORRUPTION

Les activités illégales ont des retombées économiques, sociales et environnementales de grande envergure, y compris un manque-à-gagner pour les gouvernements, la dégradation de l'environnement et des inégalités croissantes de revenus.

Manque de viabilité sociale et écologique

De nombreuses lois forestières disposent l'adoption d'objectifs d'aménagement durable, y compris de bien-être social (soutien aux moyens d'existence, loisirs, etc.) et la protection des services d'écosystème forestier (protection des bassins versants, fixation du carbone, conservation de la biodiversité, etc.), qui n'ont pas de valeur marchande et peuvent s'avérer sans intérêt pour les opérateurs privés et les gouvernements recherchant des gains politiques et privés à courte échéance. Les opérations illégales empêchent d'atteindre ces objectifs sociaux et environnementaux et peuvent se solder par des dégâts écologiques de grande envergure. Les activités illégales peuvent constituer une menace pour la biodiversité, et dans certains cas, enfreindre la Convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Distorsions du marché

Les activités illégales peuvent fausser tout le marché mondial des produits ligneux, entravant par là même l'aménagement durable, qui comporte des coûts plus élevés liés à une bonne gestion, à une juste déclaration d'impôts, etc. Les opérations illicites abaissent la valeur marchande des produits forestiers, réduisent la rentabilité comparative des produits forestiers produits dans une optique durable et confèrent un avantage compétitif aux opérateurs illégaux. La différence entre coûts de production légaux et illégaux, et partant, l'ampleur des hausses de prix escomptées si les activités illégales étaient éliminées, peuvent être importantes. Par exemple, une analyse conduite aux États-Unis estime que les prix intérieurs de bois rond seraient supérieurs de 2 à 4 pour cent si l'on parvenait à éliminer la production mondiale de bois rond «suspecte». On estime que les exportateurs des États-Unis, sans la compétition des opérateurs illégaux, pourraient accroître leurs exportations de produits ligneux de 460 millions de dollars EU par an (Seneca Creek Associates et Wood Resources International, 2004).

Manque d'investissements responsables

Si les investisseurs responsables se détournent des pays où le régime de droit est faible et où les risques d'investissement sont par conséquent élevés, des groupes

sans scrupules profitent de ce type d'environnement propice. Au fil du temps, les groupes qui s'engagent dans des opérations illégales peuvent parvenir à dominer le secteur dans ces environnements. Si les recettes financières de ces opérations illégales sont envoyées à l'étranger, elles limitent les possibilités de réinvestissement dans le secteur forestier.

Diminution des recettes du gouvernement

Les activités illégales représentent une perte de revenus importante pour de nombreux pays en privant les gouvernements de recettes fiscales, de redevances d'exploitation et autres coûts associés à la foresterie légale. Par exemple, on estime que les pertes du gouvernement dues à l'évasion de la seule taxe d'abattage oscillent entre 5 et 10 millions de dollars EU par an au Cameroun (Auzel *et al.*, 2002). La Banque mondiale estime que la coupe illégale se traduit par des pertes additionnelles d'au moins 10 à 15 milliards de dollars par an de ressources forestières ne serait-ce que sur les terres publiques (Banque mondiale, 2004). Un comité du Sénat aux Philippines a estimé que le pays a perdu durant les années 80 jusqu'à 1,8 milliard de dollars par an de revenus absorbés par la coupe illégale. Quant à l'Indonésie, les coûts ou pertes de revenus liés à la coupe illégale estimés par le gouvernement en 2002 auraient été de 3 milliards de dollars par an.

Inégalités accrues des revenus

D'aucuns diront que les ruraux pauvres peuvent tirer parti d'un faible respect des lois, car ils peuvent avoir un accès illégal aux terres publiques et utiliser les ressources forestières sans payer de taxes ou autres redevances. Si les interactions entre les activités illégales et l'inégalité sont très complexes, les cas examinés aux fins de cette publication montrent qu'en présence d'un faible régime de droit, les principaux détenteurs d'enjeux exerçant un pouvoir considérable finissent par dominer l'utilisation des ressources forestières (encadré 8). La corruption affecte les moyens d'existence des pauvres plus que ceux des plus aisés (Transparency International, 2004a). Les profits des activités illégales revenant aux pauvres ont donc de grandes chances d'être provisoires. En outre, les actes illégaux affaiblissent la capacité des gouvernements de dispenser des services aux pauvres tributaires des forêts, tels qu'une assistance technique et une juste délimitation et consolidation des droits de propriété.

Instabilité politique

Les opérations illégales en forêt peuvent être liées aux conflits et aux guerres. Dans certains pays, le bois d'œuvre est échangé par les groupes armés, qu'il s'agisse de factions rebelles ou de soldats de l'armée, ou par une administration civile impliquée dans des conflits armés, afin de perpétuer les conflits ou de tirer avantage des situations de conflits à des fins personnelles. Le commerce des «bois conflictuels» sape le développement d'institutions démocratiques et de la stabilité politique. Les recettes substantielles tirées de la coupe illégale financent parfois et

ENCADRÉ 8

Revenus de la coupe illégale: quels avantages pour les pauvres?

Si l'exploitation illégale peut injecter de grosses sommes dans un secteur, les avantages recueillis en termes de moyens d'existence sont maigres et temporaires. Dans la vallée de Sico-Paulaya au Honduras, la production légalisée et clandestine d'environ 11 000 m³ d'acajou en 2000 et 2001 a rapporté aux populations locales quelque 1,2 million de dollars EU en salaires et bénéfices. Toutefois, plus de la moitié des revenus a été saisie par les membres puissants de la communauté, ne laissant au bout du compte qu'un quart de ce montant aux groupes plus pauvres. Après le détournement des fonds par les élites et l'achat de tronçonneuses pour les opérations de coupe, seulement 6 pour cent de la valeur du bois produit auraient été investis dans les moyens d'existence locaux, une part minime allant vraisemblablement aux ménages les plus démunis.

Source: Wells et al., 2004

exacerbent d'autant les conflits nationaux et régionaux, comme au Cambodge, au Liberia et en République démocratique du Congo.

NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

Les facteurs contribuant à la présence d'opérations illégales dans le secteur forestier sont multiples et indissolublement liés. Ainsi, toute stratégie visant à affronter le problème se doit d'être holistique et d'englober toute une palette d'options concernant les aspects de politique, juridiques, institutionnels et techniques (voir figure 2) afin de:

- rationaliser le cadre stratégique et juridique (Chapitre 4);
- renforcer les capacités d'application des lois (Chapitre 5);
- améliorer les données et connaissances sur la ressource forestière et le secteur forestier en général (Chapitre 6);
- affronter la corruption.

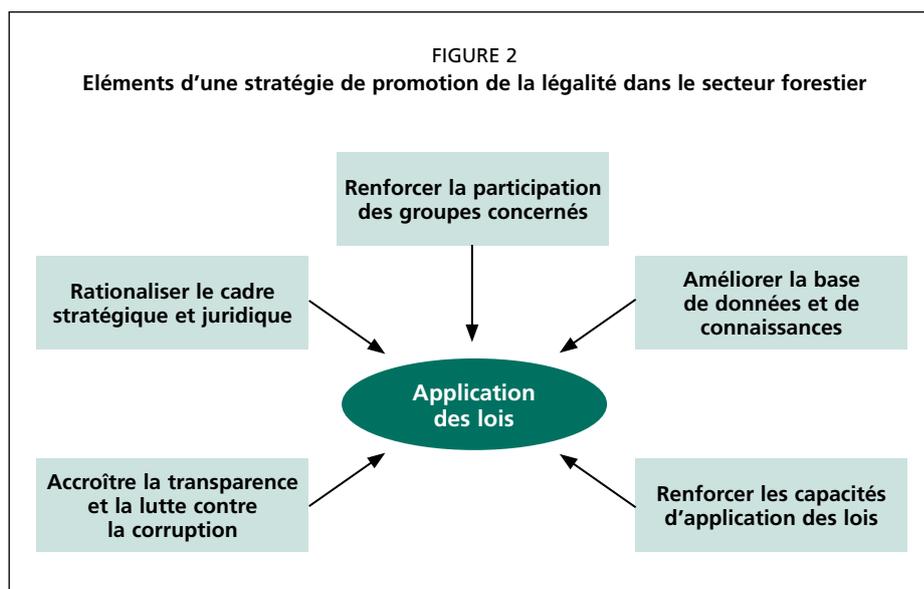
Une approche stratégique devrait conjuguer des mesures de dissuasion des activités illégales, telles que contrôles plus stricts et sanctions, et des activités encourageant un comportement légal, qu'il s'agisse de mesures d'incitation ou de simplification des règlements. Des mesures se limitant à renforcer le contrôle sont rarement couronnées de succès là où subsiste l'attrait économique d'un comportement illégal. Dans ces cas-là, les opérateurs hors-la-loi trouveront toujours un moyen de contourner les contrôles.

Plusieurs pays ont déjà reconnu la nécessité pressante d'élaborer une stratégie d'ensemble cohérente pour affronter le problème de la coupe illégale en consultation avec toute une gamme de parties prenantes. Le Costa Rica et l'Indonésie, par

exemple, sont en train de mettre au point des stratégies fondées sur la prévention, la détection et la suppression des activités illégales (encadrés 9 et 10).

Pour exécuter les mesures ci-dessus, quatre éléments sont fondamentaux:

- **Affronter les causes profondes de l'illégalité.** Toute stratégie visant à réduire les activités illégales dans le secteur forestier devrait commencer par bien en comprendre les causes sous-jacentes. Il est capital d'identifier les causes profondes des actes illégaux et des moyens de les combattre, ainsi que les points leviers.
- **Établir des priorités d'action.** Un train complet de mesures complémentaires est nécessaire pour affronter l'illégalité dans le secteur forestier. Une approche par étapes pourrait être nécessaire, car il sera difficile d'affronter en même temps tous les éléments de la stratégie. En fonction du contexte social, économique et politique, différents pays pourraient choisir des priorités différentes parmi la vaste gamme de directives et de meilleures pratiques présentées dans ce rapport. Des points d'entrée et des séquences doivent être analysés et planifiés avec soin à l'échelon national et doivent tenir compte des ressources du gouvernement et des donateurs.
- **Viabilité économique et politique.** Dans le classement et l'ordre de priorité des actions correctrices, la viabilité économique et politique est un facteur central. Il est important d'analyser les coûts financiers que comporte toute intervention et les sources de fonds nécessaires. La question politique concerne le degré auquel différents niveaux de gouvernements sont disposés à coopérer dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre l'illégalité dans le secteur forestier. Sans volonté politique globale d'améliorer l'application des lois forestières, toute mesure n'aura qu'une chance limitée de succès (voir aussi le Chapitre 7).



ENCADRÉ 9

La Stratégie nationale du Costa Rica en matière de lutte contre la coupe illégale

En 2001, le Costa Rica a approuvé son Plan national d'aménagement forestier au terme d'un long processus faisant intervenir tous les principaux détenteurs d'enjeux. Une des actions prioritaires du Plan est le contrôle de la coupe illégale dans le pays, qui est devenu un grave problème ces dernières années. Le Plan a estimé qu'au moins 25 pour cent du bois produit au Costa Rica est de provenance illégale. Le Ministère de l'environnement et des mines (MINAE) a commandité une série d'études pour analyser les causes et proposer des mesures pour résoudre le problème. Sur la base des résultats et avec l'aide de différents groupes de parties prenantes, en particulier l'ONG Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), en 2002 MINAE a dressé une stratégie quinquennale polyvalente visant à:

- promouvoir et renforcer les structures techniques, administratives et juridiques facilitant le contrôle de la récolte en forêt;
- améliorer les instruments nécessaires pour suivre le comportement social et l'utilisation des ressources forestières;
- renforcer la capacité de gestion des antennes régionales de l'Administration forestière;
- promouvoir, coordonner et garantir la participation active et efficace de la société civile dans la prévention des actes de foresterie illégaux.

La stratégie consiste en un train de mesures de prévention, de détection et de lutte contre les activités illégales en forêt. Elle prévoit des mesures de dissuasion de la coupe illicite (contrôle plus strict à l'aide des systèmes d'information géographique [SIG] et des systèmes de positionnement global [GPS], des brigades forestières, audit interne et externe) ainsi que des mesures propres à encourager un comportement légal (simplification des réglementations, révision des lois forestières, promotion du reboisement et gestion forestière). Un groupe consultatif externe constitué de représentants de différents groupes de parties prenantes tels qu'institutions de recherche, ONG, secteur privé, écologistes et l'association professionnelle des forestiers privés aide le gouvernement à mettre en œuvre la stratégie.

Source: MINAE, 2002

- *Participation des groupes intéressés.* Toute stratégie de lutte contre les activités illégales devrait se fonder sur un processus multipartenaires ouvert, fortement intégré, basé sur la participation efficace de toutes les parties concernées. La participation du secteur privé, des ONG et de la société civile est cruciale, même si elle peut ralentir le processus. Une approche participative est sans aucun doute la meilleure marche à suivre, sinon le seul moyen de produire une stratégie en mesure d'améliorer de façon durable la conformité et l'application des lois forestières.

ENCADRÉ 10

La Stratégie nationale indonésienne de lutte contre la coupe illégale

Le Gouvernement de l'Indonésie a reconnu le besoin urgent d'affronter le problème de la coupe illégale. Au cours des deux dernières années, il a lancé une évaluation détaillée et une série de consultations auxquelles a participé une vaste gamme de parties prenantes dans le but de combattre l'exploitation illicite.

La stratégie formulée à l'issue de ces consultations est résumée dans un programme d'action en dix points:

- **Action 1, Renforcer l'engagement et la responsabilité:** créer une commission multipartenaires politiquement équilibrée pour lancer, organiser, suivre et coordonner le Programme, et nommer un responsable rendant compte directement au Président.
- **Action 2, Définir les sources légales de bois:** identifier et dégager un consensus sur les sources légales de bois pour permettre aux organismes d'application de la loi, aux acheteurs et aux consommateurs de distinguer le bois légal du bois illégal et publier des directives claires sur ce que constitue le bois légal.
- **Action 3, Améliorer la détection:** lancer le recueil et l'analyse centrale des informations nécessaires pour détecter les délits de collecte, de transport et de transformation, par le biais de cartes, de la télédétection, de permis de récolte et de licences, de documents de transport, et de licences et d'archives de transformation.
- **Action 4, Archiver les données:** constituer une base de données permanente sur le secteur forestier national et actualiser les informations sur la récolte, la transformation et le transport du bois.
- **Action 5, Garantir la transparence:** divulguer des informations au public sur la récolte, la transformation et le transport du bois, lorsque ces informations ne sont pas directement nécessaires aux poursuites judiciaires.
- **Action 6, Rationaliser le secteur:** équilibrer la demande des usines indonésiennes avec l'offre légale de bois de la nation et réduire la pression exercée sur la coupe illégale en rationalisant le secteur de transformation du bois et en identifiant et en rendant obligatoire une réduction de la consommation des grumes par les usines.
- **Action 7, Promouvoir le commerce légal de bois:** réduire la demande de bois illégal et stimuler la demande de bois légal en favorisant le bois légal et durable sur le marché intérieur, et en passant des accords avec les principaux partenaires commerciaux internationaux pour n'importer que du bois légal.
- **Action 8, Renforcer les capacités coercitives:** renforcer tous les organismes compétents, notamment la foresterie, la police, l'armée, le pouvoir judiciaire, les transports et les douanes, par des réformes institutionnelles, la coopération interorganismes et la formation sur les lois et règlements relatifs aux forêts, le recueil de preuves, l'assemblage de dossiers, et la création de chaînes de

complicité de façon à garantir la pénalisation des principaux responsables de la coupe illicite, plutôt que des populations locales pauvres.

- **Action 9, Amender les lois:** amender les lois et réglementations nationales, le cas échéant, pour renforcer les efforts d'application de la loi et poursuivre en justice et condamner les coupables à des peines dissuasives et proportionnées à la gravité des crimes – y compris les organisateurs et les organisations finançant la coupe illégale, ainsi que les acheteurs de bois illégal.
- **Action 10, Poursuivre en justice et déclarer coupables les criminels forestiers:** veiller à ce que les principaux acteurs facilitant, organisant, finançant et tirant profit des activités illégales soient arrêtés, traduits en justice et déclarés coupables, le cas échéant, et punis conformément à la loi.

Source: H. Speechly, DFID, communication personnelle, 2005.

CONCLUSIONS

- TM Les activités forestières illégales ont des répercussions économiques, sociales et écologiques de grande envergure. Citons notamment les pertes de recettes pour les gouvernements, la dégradation de l'environnement et l'écart croissant des revenus.
- TM Toute stratégie visant à s'attaquer au problème des activités illégales doit être holistique et comporter un vaste éventail de solutions stratégiques, juridiques, institutionnelles et techniques afin de décourager les activités illégales et encourager/faciliter le comportement légal.
- TM Quatre éléments sont déterminants pour garantir le succès d'une approche stratégique de meilleure application des lois dans le secteur forestier: affronter les causes profondes de l'illégalité, dresser des priorités d'actions correctrices, évaluer la viabilité économique et l'admissibilité sociale des réformes et garantir la participation des détenteurs d'enjeux.

4. Rationaliser l'environnement stratégique et juridique

On part souvent du principe que si les lois étaient rigoureusement appliquées, tout irait pour le mieux dans le monde forestier. Cependant, au vu de divers échecs sur le plan des politiques et des législations, une application plus rigoureuse des lois ne contribue pas toujours à une foresterie légale et durable. Avant d'identifier des moyens de renforcer les capacités institutionnelles pour mieux faire respecter les lois (Chapitre 5), ce chapitre offre des lignes d'orientation et des exemples de meilleures pratiques pour établir un cadre stratégique et juridique solide comportant des clauses propres à réduire l'attrait des pratiques illégales et corrompues pour les opérateurs du secteur forestier.

ÉVALUER LES CAUSES PROFONDES DE LA NON APPLICATION DES LOIS

Évaluer les causes sociales, économiques, culturelles et politiques complexes de la violation des lois forestières permettra de s'attaquer aux causes profondes du problème plutôt qu'à ses symptômes.

Pourquoi enfreint-on la loi?

On enfreint la loi pour de multiples raisons, et les motivations varient grandement en fonction des acteurs et des activités concernés. Des acteurs puissants peuvent s'engager dans des activités de coupe illégale lucratives à grande échelle car ils savent pertinemment que dans certains contextes, ils s'en tireront. Les agriculteurs pauvres peuvent commettre des illégalités mineures quotidiennement pour la simple raison qu'ils n'estiment avoir aucun autre choix. Mais il peut exister un nombre infini d'autres facteurs: des systèmes de régime foncier peu clairs et/ou discriminatoires qui contribuent à un manque de responsabilité locale pour la gestion durable des forêts; l'interdiction d'une utilisation de la forêt à des fins de subsistance par les populations qui dépendent des produits forestiers pour vivre; de lourdes procédures administratives et des clauses juridiques complexes; des inefficiences des pouvoirs publics et judiciaires rendant les opérations illégales plus rentables que les activités légales; une faible application des lois et de faibles sanctions pour les opérateurs illégaux attrapés; et des dispositions irréalisables donnant l'impression aux utilisateurs de la forêt que la loi est injuste et détachée de la réalité. Les lois et règlements liés aux forêts peuvent être difficiles à respecter dans certains cas, en particulier pour les petits producteurs et les communautés rurales défavorisées, qui n'ont pas les moyens de se conformer à des normes juridiques coûteuses et complexes ou qui sont exclus des bénéfices tirés des forêts voisines.

Analyse d'impact du cadre réglementaire

Pour améliorer l'application des lois forestières, une tâche importante est d'examiner le cadre stratégique et juridique régissant le secteur forestier et éliminer les impératifs qui sont impossibles à respecter ou contradictoires. Pour ce faire, il faut analyser la manière dont les réglementations influent sur les acteurs du secteur forestier, en termes de leurs capacités financières, techniques et gestionnaires de s'acquitter de leurs obligations légales ainsi que de leurs besoins. Les impacts financiers de la réglementation sur les principaux groupes intéressés peuvent être analysés à l'aide de techniques standard d'analyse économique. Dans les cas où la réglementation réduit la rentabilité empêchant par là leur application, comme l'exemple bolivien (encadré 11), le gouvernement peut envisager un appui sous forme d'incitations financières et/ou d'indemnités pour inciter les opérateurs forestiers à respecter la loi volontairement (voir section ci-dessous sur comment accroître la rentabilité des opérations légales).

Impact du cadre réglementaire sur les ruraux pauvres

Les communautés dépendant des forêts contreviendront moins facilement aux lois forestières si elles se rendent compte qu'en le faisant, elles risquent de compromettre leurs moyens d'existence. Les politiques visant à lutter contre les activités illégales dans le secteur forestier, comme les interdictions de coupe, se sont avérées dans certains cas contreproductives car les intérêts politiques puissants continuent à trouver des moyens d'exploiter les forêts, tandis que des petits producteurs forestiers pauvres et plus vulnérables n'ont pu trouver d'autres moyens d'existence (Molnar *et al.*, 2003). En conséquence, il faudra mener

ENCADRÉ 11

Analyse d'impact du cadre réglementaire

La nouvelle Loi forestière en Bolivie en 1996 a alimenté les débats sur la viabilité financière de l'aménagement durable des forêts dans le cadre des nouvelles réglementations instituant de nouvelles redevances. Une analyse économique des incidences financières des nouvelles règles a constaté que si les pratiques d'aménagement forestier durable suivant les nouvelles réglementations pouvaient encore dégager des taux de rendement positifs, elles étaient moins rentables que les pratiques d'exploitation traditionnelles. Les nouveaux règlements avaient imposé des charges additionnelles aux opérateurs forestiers qui réduisaient leur rentabilité. L'analyse a conclu que les exploitants ne seraient par conséquent guère motivés à respecter la nouvelle législation, et ont exprimé des doutes quant aux chances du secteur forestier dans son ensemble de se conformer à la loi. Ce type d'analyse d'impact devrait être réalisé dans tous les pays afin de tester la viabilité de nouvelles prescriptions légales.

Source: Bojanic et Bulte, 2002

d'autres analyses d'impact pour étudier les effets possibles de la loi sur les moyens d'existence des pauvres (encadré 12). Nombre de ces impacts ne seront pas pris en compte par les analyses financières citées plus haut pour la bonne raison que nombre des produits forestiers fondamentaux pour la survie des populations pauvres n'arrivent pas jusqu'aux marchés officiels et n'ont donc pas de prix de marché. Les contrôles du commerce du bois et des produits forestiers récoltés de façon illégale peuvent porter les communautés à constater que leurs activités de subsistance et de rente ne sont pas reconnues, ni autorisées, ce qui ne les encourage certes pas à une utilisation durable et légale de la forêt.

Le Mozambique a accompli un effort remarquable ces dernières années pour analyser la loi sur les forêts et la faune et la flore sauvages dans le cadre de la réduction de la pauvreté. La réduction de la pauvreté est un des principaux objectifs de la société mozambicaine aujourd'hui. A l'instar de tous les autres secteurs, le sous-secteur des forêts et de la faune et de la flore a élaboré sa politique et stratégie de développement sur la base de cet objectif national. L'amélioration de l'application des lois forestières devrait, par conséquent, avoir un effet positif sur la réduction de la pauvreté, même si ce postulat n'est pas toujours vrai (encadré 13).

Impact du cadre réglementaire sur les grosses sociétés

Les opérateurs forestiers honnêtes craignent souvent la concurrence d'agents moins scrupuleux et la pression du gouvernement. Par ailleurs, on constate que

ENCADRÉ 12

Un comité spécial repense l'interdiction d'exploitation forestière en Chine

Un rapport récemment publié, intitulé *Implementing the natural forest protection program and the sloping land conversion program: lessons and policy recommendations*, a constaté que l'application générale de l'interdiction de coupe par plusieurs provinces en Chine n'est pas le meilleur moyen de conserver les forêts. Une démarche mieux réglée, plus spécifique au site (comprenant des mesures financières et institutionnelles) donnerait de meilleurs résultats. Entre autres, le rapport est d'avis qu'il serait plus efficace de limiter les opérations de foresterie illégale et d'améliorer les moyens d'existence ruraux en: révoquant l'interdiction d'exploitation dans les forêts communautaires, le cas échéant; élaborant une stratégie de sortie pour passer de l'interdiction dans les forêts publiques à leur aménagement durable; et en dressant un plan d'utilisation des terres boisées qui garantisse la protection des forêts naturelles anciennes. Préconisant la participation active des fonctionnaires locaux (y compris ceux d'organismes d'autres secteurs) et des représentants des parties prenantes, le rapport recommande d'améliorer le ciblage et la mise en oeuvre du programme en adoptant des critères environnementaux spécifiques et des mécanismes davantage axés sur le marché.

Source: China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED), 2002

ENCADRÉ 13

Une stratégie en faveur des pauvres pour la prévention, la détection et la suppression du crime forestier au Mozambique

Durant la dernière décennie, le Mozambique a entamé un processus participatif de révision complète et de transformation de son cadre de politique et de son cadre stratégique et juridique pour le secteur des forêts et de la faune et de la flore sauvages, afin de garantir sa contribution efficace à la réduction de la pauvreté et au développement durable. La réforme de politique/loi forestière s'est traduite par une législation solide et d'avant-garde pour ce secteur. Divers systèmes d'utilisation forestière sont désormais en place; ils vont de l'octroi de concessions d'exploitation à long terme (50 ans), à la gestion communautaire des ressources, aux zones entièrement protégées. Même s'il faut encore peaufiner plusieurs réglementations, leur préparation est en bonne voie. Une fois que ce processus sera conclu, le Mozambique aura des dispositions légales adéquates pour affronter les activités illégales en forêt grâce à une stratégie fondée sur la prévention, la détection et la suppression, tout en contribuant à la réduction de la pauvreté. Les enjeux actuels qu'il faut affronter pour améliorer l'application des lois forestières au Mozambique ne concernent pas le cadre stratégique /juridique, mais plutôt la capacité de surveiller la production et le commerce de produits forestiers.

Source: Del Gatto, 2003

les grosses sociétés opérant dans l'illégalité sont parfois liées au financement de conflits et à la fourniture d'armes aux gouvernements ou aux factions rebelles dans les pays où ils opèrent (Global Witness, 2004b). Toute société prête à affronter les droits acquis risque de voir ses concessions fermées et octroyées à des concurrents moins corrects.

Toutefois, de récentes recherches montrent que si toutes les exportations liées aux grumes récoltées dans l'illégalité étaient progressivement éliminées d'ici 2007, les prix internationaux des rondins, des grumes et des panneaux augmenteraient respectivement de 19 pour cent, 7 pour cent, et 16 pour cent, et les sociétés opérant dans la légalité verraient leurs recettes grimper sensiblement (Seneca Creek Associates et Wood Resources International, 2004).

Il est par conséquent crucial de veiller à ce que les cadres de réglementation renforcent le contrôle du gouvernement sur ses ressources naturelles et l'industrie nationale du bois en intégrant la transparence et l'obligation redditionnelle dans les opérations du secteur, et en travaillant avec la communauté internationale pour garantir que le gouvernement est équipé pour gérer l'exploitation forestière et se débarrasser progressivement des opérateurs illégaux du marché.

RENFORCER LA CLARTÉ, LA TRANSPARENCE ET LA COHÉRENCE DE LA LÉGISLATION FORESTIÈRE ET RELATIVE AUX FORÊTS

Établir une politique forestière solide et cohérente avant de légiférer

Comme on l'a vu plus haut, un cadre de politique viable et correct est un préalable à l'élaboration d'une législation claire, transparente et cohérente. Les lois ne sont que des instruments de mise en oeuvre d'une stratégie globale, et il pourrait s'avérer nécessaire de conduire un examen portant sur toutes les politiques forestières en vigueur avant de rédiger ou de réviser les lois forestières et liées aux forêts. En 1998–1999, l'Équateur a mené un processus multipartenaires pour élaborer une politique forestière solide avec une série d'objectifs et cinq priorités générales, qui servent maintenant de cadre à l'élaboration des lois forestières (encadré 14).

ENCADRÉ 14

Réforme de la politique forestière en Équateur

En 1998/99 le gouvernement a lancé un processus plurisectoriel à l'échelle nationale pour réviser les politiques forestières de 1995 et les transformer en stratégies d'action immédiate et concrète. A la mi-1999, la Stratégie de foresterie durable de l'Équateur était mise en place grâce à un consensus entre divers acteurs du secteur forestier, comprenant les intérêts de l'environnement et de l'industrie, des populations locales et des communautés indigènes, des associations professionnelles et des universitaires. Cette nouvelle stratégie définit la politique forestière comme le «cadre directeur permettant à l'ensemble des acteurs, des institutions, des organisations, des groupes ou des particuliers de suivre et de prendre des décisions futures liées au secteur de la foresterie. Sa viabilité repose sur la participation active de la société civile au sein des différentes institutions et aux différents niveaux décisionnels». La politique forestière consiste en une série d'objectifs, de stratégies et d'actions à mettre en oeuvre au cours des 20 prochaines années.

Elle comporte également une série de principes directeurs novateurs, qui doivent être consignés dans la législation et le cadre institutionnel afin de promouvoir la cohésion et la cohérence:

- soutenir et promouvoir l'aménagement forestier durable;
- mettre en lumière la spécialisation et les complémentarités;
- faciliter les alliances stratégiques;
- déléguer des fonctions à la société civile;
- efficacité, transparence et simplification des procédures;
- autonomie et flexibilité;
- participation et responsabilité mutuelle.

Source: Thiel, 2004

Promouvoir la clarté et la compréhension

Une bonne législation repose sur le fondement que les lois sont communiquées et comprises par les parties prenantes concernées. La clarté légale contribue à l'application des lois, réduit les possibilités d'interprétation arbitraire par les hauts fonctionnaires et facilite la tâche à l'organe judiciaire. La clarté passe par :

- l'établissement d'un cadre stratégique forestier clair;
- une législation simple, sans ambiguïtés, fondée sur des approches testées et contenant des pouvoirs discrétionnaires minimales;
- l'harmonisation des définitions légales liées aux forêts;
- une ligne de démarcation claire entre les autorités nationales, régionales et locales pour l'allocation et le contrôle des ressources forestières;
- une sensibilisation accrue au cadre de réglementation.

Établir des mécanismes de législation participative

Un pouvoir législateur participatif garantira la transparence, réduira les possibilités de corruption, assurera une plus grande équité, atténuera l'influence excessive des groupes privilégiés et encouragera les parties à se conformer aux obligations légales. Il permettra aussi aux groupes de partenaires d'exprimer leurs préoccupations et de défendre leurs droits contre les décisions unilatérales arbitraires des gouvernements. Au Honduras et en Équateur, par exemple (encadré 15), un

ENCADRÉ 15

Participation multipartenaires à la législation forestière au Honduras et en Équateur

Le nouveau projet de loi forestière au Honduras est le fruit d'un dialogue approfondi entre les partenaires qui a été entamé en 1999 et faisait intervenir les syndicats d'agriculteurs, les populations indigènes, les associations de producteurs de bois, les associations forestières professionnelles, les municipalités, les universitaires, les parlementaires et autres intervenants, dans le cadre du Programme de foresterie du Honduras (AFH). Ce dialogue a remodelé le secteur forestier en renforçant la participation et l'influence de la société civile aux processus décisionnels liés aux forêts. Un millier de personnes appartenant à 138 organisations ont participé à une centaine de réunions pour examiner la foresterie durable au Honduras et dégager un consensus.

En Équateur, le premier projet des Normes pour l'aménagement durable des forêts pour la récolte de bois a été préparé par un groupe multipartite d'experts. Les normes ont été promulguées au milieu de l'an 2000 à la suite d'un intense processus de consultation. Elles ont ensuite été modifiées pour mieux refléter la réalité des habitants de la forêt dans le cadre d'un processus où ont participé activement les usagers de la forêt et les responsables. En janvier 2001, puis en juin 2004, de nouvelles versions amendées et enrichies de ces normes ont été publiées.

Sources: Wells *et al.*, 2004; Zapata, 2005; Thiel, 2004; H. Thiel, communication personnelle, 2005

effort conscient d'assurer l'intégration de différents points de vue a été entrepris en favorisant un processus participatif dans la formulation des nouvelles lois forestières et des normes techniques. La participation du public aux politiques forestières est essentielle pour formuler une politique qui reconnaisse les besoins et les capacités des populations.

Garantir des opportunités viables et concrètes de participation véritable des parties à la gestion et à la prise de décisions

La participation des détenteurs d'enjeux revêtira différentes formes selon les contextes socio-économiques et institutionnels, mais les directives générales suivantes pour tracer un cadre légal de participation peuvent être appliquées et adaptées à la plupart des situations (Lindsay, 2004).

- Veiller à ce que la loi offre des moyens aux populations locales d'acquérir des droits véritables sur les ressources forestières locales dans des situations appropriées (voir section dans ce chapitre sur les droits fonciers).
- Éclaircir, garantir et renforcer les droits pour les groupes participants.
- S'assurer que la loi prévoit des apports locaux aux décisions concernant la forêt et l'affectation des ressources.
- Créer des moyens faciles et souples de former des groupes de foresterie communautaire.
- Promouvoir la participation du public et la transparence dans les décisions concernant la foresterie au niveau national (voir encadré 16).
- Garantir le bien-fondé de lois faciles à comprendre et connues des groupes intéressés.
- Rendre le cadre juridique flexible afin de permettre des approches adaptées au contexte local.

Garantir la transparence

La transparence est un facteur déterminant de réduction de la corruption et empêche la participation volontaire des fonctionnaires du gouvernement aux activités illégales. Dans le secteur forestier, le manque de transparence affecte en tout premier lieu l'octroi et le suivi des contrats de concession, les décisions sur les passations des marchés, les responsabilités du personnel et le calcul et la collecte des amendes pour les activités illicites. En conséquence, la transparence bénéficiera grandement de réformes de politique liées à l'attribution et au suivi des concessions et des subventions et aux questions d'obligation redditionnelle au sein de l'administration forestière.

Veiller à divulguer les documents d'intérêt public sur le secteur forestier permettra aux populations de contribuer directement à l'application des lois en les informant des opérations forestières qui sont légales dans leur région, et en leur indiquant à qui s'adresser dans le cas contraire. Ces mesures peuvent améliorer l'application des lois en conférant une crédibilité publique aux décisions et aux actions de l'administration forestière. Les informations suivantes devraient donc être du domaine public:

- toute la législation concernant la forêt et toutes les règles, règlements, décisions et décrets y afférents (encadré 17);
- un inventaire forestier qui montre l'étendue de la forêt, de quel type de forêt il s'agit, son emplacement et une estimation de sa valeur (voir Chapitre 6);
- une carte basée sur les études ci-dessus montrant l'utilisation des forêts – protection, forêts communautaires et forêts commerciales – ainsi que des cartes des concessions avec leurs frontières et les coupes en cours;

ENCADRÉ 16

Participation sur trois fronts au Ghana

L'atelier faisant le point sur l'application des lois forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG) tenu en mars 2005 au Ghana se fondait sur une approche sur trois fronts: gouvernement, société civile et secteur privé. Il s'est agi du premier dialogue ouvert et honnête entre les principales parties prenantes du secteur forestier au Ghana sur la corruption depuis la signature de la Déclaration AFLEG à Yaoundé en 2003. Les débats ont contribué à instituer des conditions plus équitables grâce à une tierce partie indépendante.

Les participants ont exprimé leurs nombreuses préoccupations concernant l'application des lois forestières et la gouvernance au Ghana. Citons notamment:

- l'inefficacité des mesures de traçabilité des grumes;
- l'échec de la certification;
- le besoin de renforcer davantage les capacités et le soutien;
- le besoin d'analyser et de rationaliser les lois nationales;
- la nécessité d'une plus vaste participation à la conception des plans d'aménagement forestier;
- le besoin de prévoir l'application de sanctions en cas d'illégalité;
- le besoin de clarifier les droits de propriété et d'occupation des ressources.

Certaines mesures concrètes ont été suggérées par les participants à l'atelier pour renforcer la coordination entre les parties intéressées, notamment:

- la mise en place d'un Comité consultatif quasiment indépendant pour fournir des informations et des conseils sur les progrès liés à la mise en oeuvre de la déclaration FLEG;
- l'identification de tâches menant à des plans d'action ayant des indicateurs mesurables à des fins de suivi et d'évaluation;
- la collaboration multipartenaires;
- la création de réseaux de partage de l'information.

Un avant-projet de plan d'action, avec des priorités, des rôles et des responsabilités a été rédigé, qui pourrait servir de schéma pour les actions futures. Laisser la place à un engagement des trois parties a permis de renforcer les perspectives de résultats crédibles et leur mise en oeuvre par une appropriation majeure d'une plus vaste gamme d'acteurs des processus et des résultats.

Source: M.Laurie, UICN, communication personnelle, 2005

ENCADRÉ 17

Renforcer la transparence dans l'administration forestière bolivienne

La Surintendance forestière bolivienne (Superintendencia Forestal), qui est l'organe gouvernemental de surveillance de la gestion forestière, est tenue par la loi à organiser des audiences publiques annuelles pour rendre compte de ses travaux et être interrogée par le public sur ses résultats. Les citoyens peuvent demander des exemplaires des documents officiels. De même, le Ministère du développement durable ne peut que modifier les réglementations de son ressort (réglementations techniques) en consultation avec les parties intéressées au cours d'audiences publiques. L'allocation des concessions et la vente des produits forestiers saisis aux opérateurs illégaux doivent être régies par des ventes aux enchères publiques.

Source: Pacheco, 2004

- accords de concession et d'investissement, montrant les responsabilités sociales et environnementales des détenteurs des titres, y compris le droit exprès des agents de contrôle forestier et de superviseurs indépendants d'inspecter la forêt/scierie à tout moment;
- détails de la propriété des détenteurs de concessions, permis de coupe, licences de transport, collecte, exportation de produits forestiers, etc.;
- structure des départements forestiers et les coordonnées et rôles du personnel du département des forêts;
- un registre des intérêts commerciaux et liens familiaux du secteur de l'exploitation pour tous les fonctionnaires du gouvernement;
- des listes de sociétés ayant opéré illégalement (encadré 18), y compris une interdiction expresse de participer aux appels d'offres ou aux attributions de concessions à l'avenir.

Ces documents devraient, autant que possible, être disponibles sur Internet, et des exemplaires imprimés devraient également pouvoir être consultés auprès des administrations forestières.

Parmi les autres meilleures pratiques spécifiques, citons:

- établir des rôles et des responsabilités clairs pour le personnel du département forestier et la portée de leur autorité (qui est autorisé à signer quels documents, qui a la responsabilité de telles décisions, etc.), ainsi que le rôle d'autres parties prenantes;
- veiller à ce que le processus de nomination de hauts responsables dans l'administration forestière suive des règles claires et transparentes (encadré 19);
- établir des procédures de soumission/appels d'offres ouvertes et transparentes dotées de règles et de conditions rendues publiques pour les passations de marchés et de concessions (encadré 20) – qui devraient comprendre un rapport sur quels lots ont été octroyés à qui, la somme payée pour ces lots, et pourquoi certains lots, le cas échéant, n'ont pas été conférés;

ENCADRÉ 18

Divulgence d'informations sur les activités illégales au Cameroun

Le Gouvernement du Cameroun a amélioré la divulgation d'information sur les actes illégaux aux détenteurs d'enjeux des forêts et a publié plusieurs listes de sociétés qui ont commis des opérations illégales et ont été punies. Une analyse des relevés publiés montre les écarts entre la valeur totale des peines infligées et la part payée jusqu'à présent:

- un relevé d'août 2003 s'élevait à des peines de 6,2 millions de dollars EU, dont 1,3 million de dollars, soit 21 pour cent, avaient été payés à l'époque;
- en avril 2004, un total de 7,2 millions de dollars EU d'amendes avait été infligé, dont 1,4 million de dollars, soit 20 pour cent, aurait été payé;
- dans le relevé plus récent d'octobre 2004, des peines totales de 7,5 millions de dollars EU avaient été infligées, dont 37 pour cent auraient été payées.

Ceci indique que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir une réponse sans délai du gouvernement aux faits illégaux et davantage de transparence dans la divulgation de ce type d'informations.

Sources: Amariei, 2005; Global Witness, 2005a

- réduire le contrôle des concessions par des élites politiques par le biais d'une nouvelle législation, afin d'empêcher que les concessions et, si possible, l'industrie forestière, soient contrôlées par les politiciens ou des élus forestiers, leur famille et des mandataires;
- entreprendre des visites de suivi indépendant des forêts pour renforcer les contrôles et audits officiels. Les inspections qui sont conduites par des organes indépendants n'ayant aucun intérêt en cause dans la partie audité ou l'autorité de réglementation ajoutent une crédibilité publique importante aux pratiques d'application de la loi et (voir encadré 21 et section sur la surveillance indépendante des forêts au Chapitre 5);
- organiser des séminaires, ateliers et audiences publiques pour fournir des informations sur les règles et réglementations liées à la forêt à toutes les parties intéressées (services de vulgarisation aux opérateurs – petits et grands, au secteur de la transformation, aux négociants, aux ONG, etc.);
- garantir la transparence dans la poursuite en justice des principaux contrevenants – dans de nombreux cas, même s'ils sont arrêtés, ils ont les moyens d'influencer le pouvoir judiciaire pour éviter les poursuites (se référer également à la section sur le rôle du pouvoir judiciaire au Chapitre 4).

Encourager la cohérence du cadre réglementaire

Par cohérence, on entend qu'une disposition ne devrait pas entrer en contradiction directement avec une autre. Une loi forestière doit être cohérente en soi et compatible avec d'autres instruments (régime foncier, administration de la

ENCADRÉ 19

Isoler le chef de l'administration forestière des intérêts privés et de l'influence politique en Bolivie

En Bolivie, les décisions du chef de l'administration forestière (*Superintendente Forestal*) relevaient souvent de pressions politiques du parti au pouvoir ou d'intérêts privés relayés par le Ministre, qui avait la liberté de licencier toute personne. Le nouveau cadre juridique datant de 1996 stipule que la nomination du *Superintendente* revient au Président de la République, qui doit choisir à partir d'une liste de trois candidats proposée par le Congrès. Le mandat est de six ans, se superposant donc au mandat présidentiel de cinq ans. Le chef de l'administration forestière ne peut être révoqué qu'au terme d'une procédure institutionnelle ouverte, qui doit prouver soit de graves inefficiences, soit des faits de corruption. En conséquence, le premier directeur de l'administration forestière qui a été nommé dans le cadre du nouveau système est resté en place plusieurs années, ce qui marque un changement radical par rapport aux politiques de «pantouflage» pratiquées par le passé. L'administration a été en outre en mesure d'attirer des candidats plus qualifiés et de donner plus de poids à l'évaluation au mérite. Toutefois, la nomination du nouveau *Superintendente Forestal* a été retardée car les partis politiques ont été incapables de se mettre d'accord.

Source: Contreras-Hermosilla et Vargas Rios, 2002

ENCADRÉ 20

Des règles plus sévères et transparentes pour l'attribution des concessions au Cambodge

Le premier droit de concession a été émis en 1994. En l'espace de trois ans, 33 concessions opéraient dans l'anarchie la plus totale sur près de 7 millions d'hectares, pour un domaine forestier estimé à 10,7 millions d'hectares au Cambodge. En 2002, le gouvernement a lancé la restructuration du système de concessions et a conditionné la ratification des concessions à des règles plus strictes, en particulier en ce qui concerne les impacts environnementaux et sociaux et la viabilité de la gestion forestière dans les concessions forestières. A la suite de quoi, sur les 33 concessions octroyées au départ, seules six sont restées dans la course pour une approbation finale basée sur ces critères actualisés. Trois ans plus tard, toutefois, ces six sociétés n'avaient toujours pas présenté de plans de gestion adéquats, ce qui veut dire que les attributions de concessions forestières au Cambodge sont encore en souffrance.

Sources: Amariei, 2004; D. Young, Global Witness, 2005

ENCADRÉ 21

Suivi indépendant des forêts au Cameroun

Certaines des mesures adoptées pour combattre l'illégalité dans le secteur forestier au Cameroun sont liées à la manière dont les institutions traitent l'information et prennent des décisions concernant la mise en œuvre des législations spécifiques. A cet égard, le gouvernement a institué d'importants changements sur l'application des lois forestières, comme la création de l'Unité Centrale de contrôle, qui court-circuite le risque d'influence de l'administration forestière et rend compte directement au Ministre. L'Unité est assistée par un observateur indépendant, institué par un accord contractuel entre le Gouvernement du Cameroun et Global Witness, une ONG environnementale servant de «chien de garde» depuis 2001 (phase pilote). Ce mandat devrait rester en vigueur pendant encore trois ans.

Source: Amariei, 2005

propriété publique, subventions, infrastructures, réglementations commerciales, par exemple) servant à obtenir une politique pertinente.

Une loi forestière peut contribuer à la convergence des politiques avec d'autres secteurs, mais on ne peut prétendre qu'une loi règle à elle seule tous les conflits et les contradictions (Christy, 2004). Une architecture inadéquate du cadre juridique du secteur forestier doit par conséquent comporter une analyse des liens légaux (voir section sur les liens intersectoriels et la collaboration au Chapitre 4). Certains pays, comme le Honduras (encadré 22) et le Cambodge (encadré 23) avancent sur ces lignes en consacrant des efforts considérables à l'harmonisation de la législation relative aux forêts.

RÉDUIRE LA BUREAUCRATIE, HARMONISER LES PROCÉDURES LÉGALES ET SIMPLIFIER LES RÉGLEMENTATIONS**Décentralisation**

La décentralisation peut – si elle est réalisée comme il se doit – contribuer à simplifier les procédures bureaucratiques. Elle peut en outre améliorer la transparence de la gouvernance à condition qu'elle soit conçue et exécutée de façon à ce que les procédures et décisions soient ouvertes et que les autorités locales soient véritablement comptables aux populations locales. De nombreux pays, dont la Bolivie et l'Inde, donnent aux élus locaux la possibilité de prendre des décisions de routine afin de réduire le fardeau bureaucratique des opérateurs forestiers pour obtenir des permis et ratifications du gouvernement (encadré 24). Inutile de dire que le processus de décentralisation doit aller de pair avec le renforcement des capacités des institutions décentralisées et un financement solide des budgets des gouvernements locaux pour la mise en œuvre et le respect des lois forestières (voir plus de détails au Chapitre 5). La décentralisation n'est guère un remède

ENCADRÉ 22

Harmoniser la législation forestière au Honduras

Le nouveau projet de loi forestière récemment soumis à l'attention du Parlement du Honduras s'efforce d'harmoniser et de rassembler au sein d'un unique organe juridique toutes les législations existantes régissant la gestion des forêts, des zones protégées et de la faune et de la flore sauvages, y compris les activités de récolte, de conservation, de protection, de restauration et de mise en valeur. Ce projet de loi vise expressément à réduire en bonne partie la complexité et le manque de clarté des lois qui décourageaient la légalité et la bonne gouvernance (comme la disparité des rythmes de récolte dans les plans de gestion et dans les réglementations de l'administration forestière). Le nouveau projet de loi est le fruit d'un examen approfondi du cadre réglementaire forestier. Il encourage les réformes institutionnelles pour réduire les taux de déforestation actuels et les nombreuses violations des réglementations forestières, et pour renforcer les capacités institutionnelles. Il propose la création d'un nouveau Ministère des forêts afin de contribuer à renforcer l'administration forestière, encourager la mise en application de la législation et accroître l'engagement politique envers l'aménagement forestier durable. Le nouveau mécanisme institutionnel devrait également contribuer à atteindre les buts de développement globaux du pays.

Sources: Wells *et al.*, 2004; Zapata, 2005

ENCADRÉ 23

Examen indépendant et holistique du secteur forestier au Cambodge

L'examen, commandité par le Comité de coordination conjoint gouvernement/donateurs en 2003, portait sur une vaste gamme de questions liées aux forêts allant de la gestion forestière au régime foncier, aux mécanismes institutionnels et à la participation des groupes intéressés à l'aide d'une approche holistique. Plutôt que de les considérer isolément, on s'est efforcé de déterminer l'importance de chaque thème au sein d'un cadre global de politique. Les liens nombreux et profonds avec d'autres secteurs ont été pris en compte, de même que le tableau plus complet du processus de démocratisation au Cambodge. L'examen a conclu entre autres qu'il faudrait suspendre le système de concessions et promouvoir l'exploitation des forêts par les communautés. Il a également proposé une foresterie participative basée sur un partenariat entre l'État et les municipalités (voir Chapitre 5 pour plus d'informations sur les partenariats).

Source: Amariei, 2004

certain contre la corruption locale, mais elle peut contribuer à des prises de décisions plus responsables et transparentes dans le secteur de la foresterie.

Simplifier et rationaliser les règlements forestiers

Éviter la prolifération des réglementations. Plusieurs des études de cas citées ci-dessus montrent qu'il existe souvent un lien entre le nombre de réglementations et le niveau de corruption et d'économie parallèle (ou illégale) (voir figure 3).

ENCADRÉ 24

Décentralisation de l'autorité de gestion forestière en Bolivie

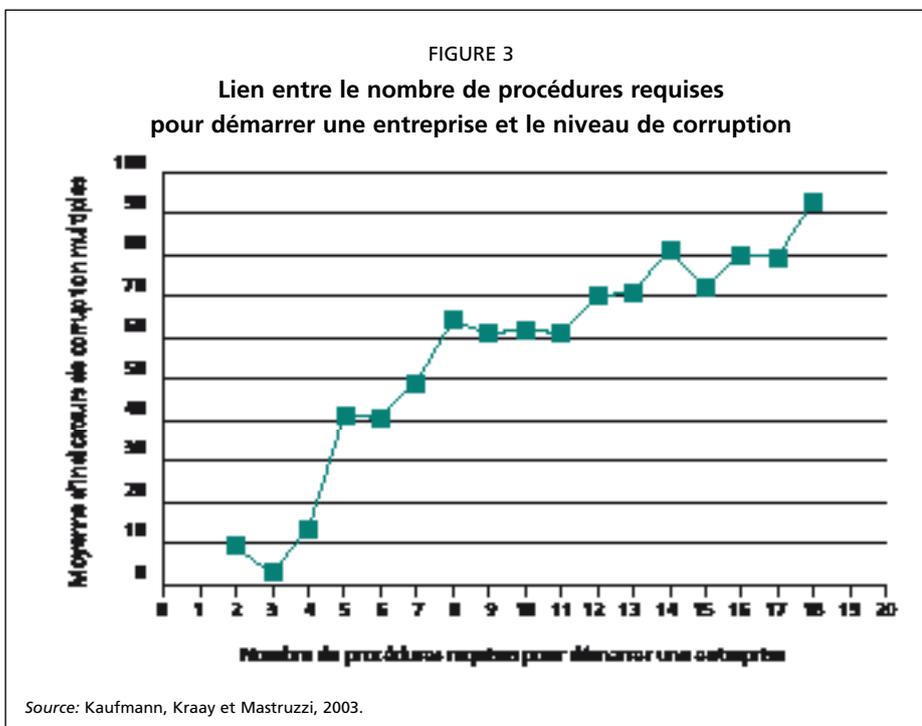
La loi forestière de 1996 transférait certains pouvoirs aux administrations régionales et locales conformément au processus de Participation populaire lancé en 1994. Les administrations régionales sont désormais chargées de superviser les investissements publics liés aux forêts, de formuler des politiques forestières au niveau régional et de mettre au point des programmes de renforcement des capacités techniques. Les municipalités aident l'organisme forestier national (*Superintendencia Forestal*) à suivre les activités d'exploitation, à respecter les permis de défrichement et à inspecter les approvisionnements en matière première aux scieries situées sous leur juridiction. En théorie, ces nouvelles fonctions relatives aux forêts devraient être financées à part entière avec les recettes des droits de concession et de défrichement allouées aux administrations régionales et locales. Afin de limiter le risque de corruption à l'échelon régional et local, le processus de décentralisation prévoyait de conférer aux organisations de la société civile le pouvoir d'élire des comités de supervision des finances municipales. Ces mécanismes ont eu divers résultats. Dans certains cas, ils ont renforcé la participation locale, rendu les gouvernements municipaux plus démocratiques, accru les dépenses municipales dans le secteur forestier et étendu les services aux usagers locaux des forêts sur les questions de gestion forestière. Dans d'autres cas, toutefois, ils ont renforcé le pouvoir des élites locales et n'ont guère contribué à faire valoir les droits des populations marginalisées, le secteur forestier continuant à être négligé par les administrations municipales. Les réponses disparates dépendent essentiellement de l'importance des ressources forestières dans l'économie municipale, de la force des organisations communautaires et de la volonté politique des élus locaux. Les Comités de supervision ont parfois été cooptés par les partis politiques; dans d'autres cas, ils exercent activement leurs fonctions de «chien de garde», en particulier lorsque les organisations communautaires sont impliquées dans la politique locale. Par ailleurs, les ressources financières censées être transférées aux gouvernements municipaux pour mener à bien leurs nouvelles fonctions, ont diminué au fil du temps, à cause de la réduction des redevances forestières dont ils recevaient une part. Malgré tout, la décentralisation en Bolivie a contribué à créer des processus décisionnels plus transparents et responsables dans le secteur forestier.

Source: Pacheco, 2004

Les pays en développement tendent à avoir un excédent de règlements (Banque mondiale, 2004). La prolifération de règlements est souvent indicatrice d'un cadre de politique faible qui ne répond pas comme il se doit à la vision à long terme du secteur forestier. Ceci multiplie le risque de discordances légales, de contradictions et de chevauchement de juridictions, et complique la compréhension du régime réglementaire régissant le secteur. Tout ceci, à son tour, permet des mesures plus discrétionnaires et par conséquent, augmente les possibilités de corruption.

Les lignes d'orientation suivantes peuvent aider les gouvernements à limiter la prolifération des règlements, les doubles emplois et les incohérences:

- Garantir la mise en place d'une politique forestière cohérente et solide avant la promulgation de lois, afin de guider la formulation de la législation.
- Entreprendre une analyse poussée pour identifier les opportunités de simplification du cadre juridique.
- Réduire le nombre de règles suite à l'analyse qui aura cerné des chevauchements et des incohérences. Dans le cas où une décision officielle ou toute autre action bureaucratique requise par la loi ou le règlement n'est pas manifestement et directement lié à l'atteinte d'un objectif stratégique, elle devrait être supprimée (encadré 25).
- Adapter les règles restantes pour garantir leur cohérence avec les autres lois existantes, y compris entre les différents départements et secteurs (régime foncier, foresterie, agriculture, gestion de la faune et de la flore sauvages, protection de l'environnement, droits des populations indigènes, commerce, etc.).



- Traduire les nouveaux actes législatifs en normes de travail et réglementations dès que possible, une fois que les nouvelles lois ont été ratifiées.

A noter que parfois, une révision et un remaniement complets de toute la législation forestière pourraient s'avérer la meilleure solution.

Simplifier les réglementations forestières concernant la planification de la gestion.

Simplifier les règles et réglementations forestières, y compris les obligations de plans de gestion pour les petits exploitants, améliorera considérablement

ENCADRÉ 25

Nouvelle Instruction présidentielle pour réduire les règlements contradictoires en Indonésie

Une nouvelle Instruction émise en mars 2005 comprend des dispositions affrontant le problème crucial des conflits sur les licences des unités d'exploitation de district qui, en 2002, constituaient 45 pour cent des apports (et sans doute, des exportations) de l'Indonésie.

Les clauses 2.9(a) et 2.10(a) stipulent que les gouverneurs et les chefs de district, respectivement, doivent «révoquer et réviser ... les décrets qui contreviennent à la législation dans le secteur de la foresterie». Ceci signifie que les gouverneurs et les chefs de district sont invités à abroger les lois au niveau des provinces ou des districts qui enfreignent la PP 34/2002. Ainsi, les lois régionales qui permettent aux autorités de province ou de district d'octroyer unilatéralement des concessions à l'intérieur du domaine forestier national (sans consentement préalable de l'échelon national) doivent être immédiatement rayées des livres, selon la nouvelle Instruction Présidentielle.

Les dispositions 2.9(c) et 2.10(c) de l'Instruction présidentielle stipulent en outre que les gouvernements de provinces et de districts doivent «révoquer les licences commerciales liées aux [concessions] contrevenant à la législation en vigueur». Ceci revient à dire que les concessions émises par les provinces et les districts au sein du domaine forestier national doivent être annulées.

Enfin, l'Instruction présidentielle ordonne aux gouvernements de province et de district de «révoquer les licences commerciales pour les industries de transformation utilisant du bois illégal et de prendre des mesures conformes à leur autorité» (clauses 2.9 (d) et 2.10 (d)). Autrement dit, ceci signifie que, selon le Président, les usines qui utilisent du bois illégal doivent être fermées par les autorités provinciales et de district.

Cette nouvelle loi semble fournir un nouvel instrument puissant pour lutter contre un des principaux agents de la coupe illégale en Indonésie, à savoir, les autorités provinciales et de district qui octroient des permis d'exploitation à l'échelle industrielle, non viables au sein du domaine forestier national, prétendument au nom des populations locales, même si c'est rarement le cas.

Source: H. Speechly, DFID, communication personnelle, 2005; D.W. Brown, communication personnelle, 2005

l'application de la loi et réduira les occasions de décisions discrétionnaires et les interprétations subjectives de la loi par les pouvoirs publics et les opérateurs forestiers. Une législation appropriée à l'appui de plans de gestion plus simples pour les petits opérateurs ou les exploitants de la communauté a été élaborée dans de nombreux pays, notamment: Argentine, Bhoutan, Bolivie, Brésil, Cameroun, Cambodge, Chili, Équateur, Gambie, Guatemala, Indonésie, Kenya, République démocratique populaire Lao, Malawi, Mexique, Mozambique, Myanmar, Népal, Paraguay, Philippines, Sénégal, République-Unie de Tanzanie et Viet Nam (FAO, 2004a).

L'utilisation de critères plus simples pour la planification, la récolte et les évaluations des ressources facilite grandement l'application et la surveillance par les garde-forestiers (encadrés 26 et 27). Toutefois, les services de vulgarisation forestière doivent jouer un rôle clé dans ce processus en qualité d'animateurs, communicateurs et techniciens, aidant les communautés locales et les petits opérateurs à développer leurs capacités d'aménagement forestier.

Les règles et réglementations peuvent également être simplifiées pour le système des droits de concession et d'exploitation (encadré 28).

GARANTIR DES DROITS DE PROPRIÉTÉ SUR LES TERRES FORESTIÈRES

Les opérations forestières illégales découlent souvent d'un contrôle des ressources faible ou inexistant. La sécurité d'occupation est par conséquent un des mécanismes les plus importants pour garantir la responsabilité et le contrôle des opérations de foresterie au niveau local. Les droits fonciers doivent être soutenus par une capacité adéquate et un cadre juridique conférant une liberté de mouvement.

Ces dernières années, des droits fonciers plus solides pour les populations forestières locales ont été encouragés pour diverses raisons – essentiellement comme moyen d'améliorer les moyens d'existence et de reconnaître les revendications locales légitimes sur les droits sur la terre et les ressources, et dans le droit fil d'une dévolution générale et décentralisation de diverses fonctions de gouvernance.

On prend de plus en plus conscience que les efforts des organismes forestiers de surveillance et de protection des forêts, mal financés et en sous-effectifs, seront réduits à néant si les populations locales ne sont pas impliquées de manière significative dans la gestion des ressources forestières locales. En l'absence de cet enjeu, les populations locales ne sont guère encouragées à se conformer à la loi, et ceci les empêche également de veiller à l'observation des règles par les intervenants externes, y compris les agents du gouvernement.

De tous temps, la législation nationale a été plutôt hostile envers le régime foncier des forêts. Dans de nombreuses parties du monde, on a tendu à une inexorable revendication du contrôle du gouvernement sur les forêts aux dépens des pratiques et des perceptions locales. Si les droits d'usage locaux ont souvent été pris en considération, les lois forestières n'ont guère laissé l'occasion aux populations locales de jouer un rôle significatif dans la planification, la gestion et l'allocation des ressources forestières dont elles ont dépendu des générations durant – et qu'elles ont, bien souvent, gérées et protégées activement *de facto*,

ENCADRÉ 26

Législation en faveur des petits opérateurs forestiers en Gambie

En Gambie, la loi forestière (1998) définit les procédures et conditions juridiques pour la création de forêts communautaires et la désignation de forêts d'Etat contrôlées par la collectivité. Le Manuel de terrain correspondant décrit les procédures simplifiées pour la récolte, l'évaluation des ressources et les accords de gestion, et notamment:

Directives de récolte simples

Elles se fondent sur le pourcentage de couvert forestier et non sur la possibilité annuelle de coupe pour laquelle il faudrait un inventaire. En présence d'une couverture inférieure à 30 pour cent, aucune récolte d'arbres vivants n'est autorisée. Si la couverture arborescente dépasse 30 pour cent et si les arbres ne sont pas précieux, l'exploitation peut avoir lieu à condition que la fermeture du couvert demeure supérieure à 30 pour cent. En ce qui concerne les essences de valeur, l'exploitation est possible mais doit se conformer à une simple limite de diamètre pour l'abattage, la régénération et la densité des arbres sur pied.

Évaluation des ressources

Les plans d'aménagement triennaux et quinquennaux qui doivent être rédigés par les comités forestiers n'exigent pas d'inventaire. Ceci réduit la charge des Comités forestiers en termes de main-d'œuvre, de coûts et de compétences techniques. En alternative, une carte est requise pour la planification de l'aménagement forestier, et l'évaluation de la ressource forestière se fait par le biais d'une cartographie de la ressource basée sur des exercices d'apprentissage et d'action participatifs (PLA), comprenant des parcours-échantillons et une cartographie participative.

Accord de gestion

Le «Community Forest Management Agreement» (CFMA) suit un processus en deux étapes consistant en un Accord préliminaire de gestion des forêts communautaires (PCFMA), suivi d'un Accord quinquennal de gestion des forêts communautaires (CFMA). Les règles de gestion locale des forêts sont énoncées dans les plans d'aménagement forestier. Le premier est une période d'essai de trois ans avant la transmission officielle des droits de propriété permanents sur les ressources forestières, et sert de période de renforcement des institutions; de planification de la gestion; de renforcement des capacités et de la confiance des deux parties (Comité forestier local et département forestier). Des règlements locaux sont créés en tant qu'instruments juridiques pour la mise en œuvre de plans d'aménagement plus simples. Ces règlements peuvent être oraux et leur approbation est souple.

Source: FAO, 2004a

ENCADRÉ 27

Législation adéquate pour des plans d'aménagement forestiers simplifiés (PAF)

- La prise de décisions est transférée du gouvernement aux autorités locales qui peuvent émettre des règlements régissant les PAF (République-Unie de Tanzanie).
- Les inventaires forestiers détaillés et les prescriptions sylvicoles ne sont plus exigés pour les PAF. En revanche, une carte peut suffire, ou une excursion en forêt avec une équipe de planification composée de responsables forestiers locaux et d'usagers de la forêt (Gambie, Tanzanie).
- L'autorisation légale n'est pas requise pour l'usage domestique des forêts, tandis que le PAF est un volet essentiel de tous types d'activités forestières commerciales. Cette distinction peut grandement simplifier le PAF pour les communautés (Bolivie).
- Les «régimes d'exception» dans les réglementations gouvernementales stipulent que les petits propriétaires forestiers (pour des superficies de 3 à 5 hectares) ne requièrent aucun plan de gestion. Il suffit d'une esquisse dessinée à la main et d'une liste d'arbres, avec leurs diamètres et leur hauteur (Bolivie, Guatemala).
- Les plantations de zones inférieures à dix hectares, et l'élagage, l'éclaircie et le rajeunissement de forêts inférieures à 50 hectares ne sont pas tenus de respecter un PAF (Argentine).
- Au lieu des PAF, l'utilisation des ressources forestières est régie par le respect de normes sociales et environnementales obligatoires. Ces normes peuvent être élaborées par des responsables de forêts communautaires (pays comme l'Inde, la Gambie, la Tanzanie).

Source: FAO, 2004a

même si elles n'ont pas de droits *de jure* pour le faire. Fréquemment, l'Etat a assumé le rôle de gestionnaire par la création de forêts publiques. Dans d'autres contextes, la loi nationale peut laisser flotter l'ambiguïté sur le statut foncier des terres forestières, ne conférant qu'une protection juridique minimale, voire nulle, aux systèmes communautaires existants et n'offrant aucun autre mécanisme permettant aux groupes locaux d'assumer un contrôle efficace. Qui plus est, étant donné que les institutions étatiques sont souvent mal équipées ou guère motivées à exercer le pouvoir juridique qui leur incombe, il en découle une situation d'accès ouvert. Les réformes juridiques récentes ont revêtu diverses formes (Lindsay *et al.*, 2002). Citons notamment:

- **Reconnaître la propriété ou le statut permanent d'occupation des terres des groupes communautaires ou indigènes sur les terres boisées (encadré 29).** Ces dernières années, certains pays ont accordé droit de cité aux populations locales, reconnaissant leurs terres historiques ou leurs revendications

ENCADRÉ 28

Rationaliser les droits de concession et de défrichement en Bolivie

La Loi forestière bolivienne de 1996 fixait un droit unique de concession d'un dollar EU par hectare et par an, en net contraste avec les précédentes normes complexes qui fixaient les droits de concession selon une multitude de critères (qualité des essences récoltées, volumes, qualité des grumes, etc.) et qui laissaient non seulement trop de place aux erreurs d'interprétation, de classification et de mesure, mais aussi une trop grande liberté pour l'évasion fiscale et la corruption. La nouvelle règle limite les possibilités d'interprétations arbitraires, de décisions discrétionnaires ou de modifications de la redevance. Elle aide en outre considérablement à suivre l'application de la loi et la poursuite des opérateurs redevables du droit. De même, les droits de défrichement sont fixés de façon claire et transparente: 15 dollars EU par hectare plus l'équivalent de 15 pour cent de la valeur du bois abattu. Toutefois, cette loi a créé une nouvelle série de problèmes et a fait l'objet de critiques virulentes par le secteur privé. Les opérateurs ont dû payer des droits sur la base de la taille de la superficie totale de la concession, contrairement à d'autres usagers forestiers (comme les indigènes et les petits exploitants) qui ont continué à payer des droits uniquement sur la base de leurs superficies récoltées annuellement. Le secteur privé soutenait que les droits forestiers représentaient une part importante des coûts opérationnels des sociétés de bois et en 2003, ce système de taxation a été amendé à la superficie récoltée annuelle pour tous les usagers de la forêt. Ce changement a été justifié par la volonté d'aider certaines entreprises à surmonter des situations financières critiques, et à éviter une concurrence déloyale entre les différents usagers de la forêt.

Sources: Contreras-Hermosilla et Vargas, 2002, et P. Pacheco, communication personnelle, 2005

territoriales. La Loi de 1997 sur les droits des populations indigènes aux Philippines est un exemple de cette tendance, et plusieurs lois d'Amérique latine font une large place aux droits des communautés autochtones. D'autres pays, dont le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud et plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, s'occupent de restaurer les terres des communautés et des particuliers expropriés, qui englobent parfois des forêts naturelles ou des plantations commerciales. La Gambie garantit un régime permanent aux communautés si elles se conforment à un plan d'aménagement convenu pour une période d'essai. En la République-Unie de Tanzanie, de récentes lois forestières et foncières prennent en compte la possibilité de transférer la propriété de forêts aux villages.

- *Transférer la gestion de certaines zones boisées aux groupes d'usagers locaux.* Le programme de foresterie communautaire au Népal est bien connu pour avoir recours à cette approche. Un groupe d'usagers de la forêt élabore un plan de gestion, en consultation avec le département forestier.

ENCADRÉ 29

Des réformes juridiques pour reconnaître les droits de propriété indigènes sur base communautaire

Dans certains pays, les gouvernements ont commencé à s'orienter vers un accès et une propriété communautaires au cours des dix dernières années, en partie compte tenu des revendications légitimes des populations autochtones et autres communautés locales, et des limites de la gouvernance publique des forêts. Au moins dix pays forestiers ont mis en œuvre une nouvelle législation pour renforcer les droits de propriété indigènes durant cette période. Environ 57 pour cent des droits légaux sur les quelque 380 millions d'hectares appartenant désormais ou réservés aux communautés, ont été transférés au cours des 15 dernières années. Par exemple, en Bolivie, une réforme juridique lancée en 1996 reconnaît que les droits ancestraux des groupes communautaires ont la priorité sur les détenteurs de concessions forestières en cas de chevauchement de ces droits. Des lois successives ont renforcé les droits communautaires. Au Mozambique, les titres de droits coutumiers sont nés en 1997. En la République-Unie de Tanzanie, le régime de droits coutumiers a pu bénéficier d'une protection légale (enregistrée ou non) en 1999. L'Indonésie a créé un nouveau mécanisme de réglementation en 2000 reconnaissant la propriété coutumière.

Source: White et Martin, 2002

On lui confie ensuite la gestion de la forêt conformément au plan. La terre demeure la propriété de l'État, et le département forestier a le droit de veto si les règles de gestion sont transgressées, mais le groupe d'usagers a le droit de récolter et de tirer profit de tous les produits énoncés dans le plan de gestion.

- **Gestion conjointe ou co-gestion des forêts publiques.** Ceci est une variante de la première approche, la seule différence est que le rôle du département forestier dans la gestion actuelle est plus clairement énoncé. Un aménagement forestier conjoint a été tenté en Inde, sous la forme d'accords entre les départements forestiers et les groupes locaux, où les responsabilités d'aménagement et les avantages sont partagés en fonction de différentes formules et conditions, et sur des laps de temps fortement variables d'un état à l'autre. On trouve diverses formes de co-gestion dans le monde entier, des Philippines au Canada (Colombie-Britannique), de l'Afrique du Sud au Mexique.
- **Droits d'accès et d'utilisation limités dans les zones protégées appartenant à l'État ou zones tampon.** Il ne s'agit pas précisément d'un modèle de gestion forestière, mais du fait que dans la législation des aires protégées de nombreuses parties du globe (peut-être plus en Amérique latine, mais ailleurs aussi), on constate des exemples croissants de droits d'accès et d'utilisation

limités aux populations, aussi bien dans les zones protégées que dans les zones tampon environnantes.

- **Concession des terres publiques à des fins de foresterie.** Il s'agit là d'une approche utilisée aux Philippines, au Népal et dans plusieurs autres pays, les locataires étant soit des particuliers soit des groupes locaux. Ce système est adopté en Chine, où les baux à long terme et la transférabilité des contrats ont permis de réaliser la plupart des gains liés à la sécurité du régime foncier. Les gouvernements considèrent cela souvent comme un moyen de replanter les terres dégradées (par exemple, Viet Nam, Népal, Sri Lanka, Ouganda), même si cela peut s'appliquer aussi aux forêts productives, bien boisées.
- **Concessions communautaires.** Cette possibilité prévoit la réforme des politiques de concessions des forêts publiques afin d'englober les communautés indigènes et autres populations locales. Le gouvernement guatémaltèque a piloté l'octroi de concessions de bois aux communautés locales plutôt qu'aux grosses industries (encadré 30). En République démocratique populaire Lao, le gouvernement a lancé un programme pilote similaire de gestion participative des concessions; les premières expériences montrent que la qualité de la gestion s'est améliorée, les activités illégales ont baissé et les paiements de royalties au gouvernement ont augmenté, bien que la part de revenus issus des forêts destinés aux populations locales reste faible.

Il est à noter que l'émergence de nouvelles techniques légales dans plusieurs pays pour soutenir des droits fonciers locaux plus amples ne s'est pas toujours traduite par des droits concrètement plus solides. Là où les cadres juridiques ont été réformés, les résultats ont été souvent ambigus, techniquement non viables, contradictoires et/ou non soutenus par une volonté politique et sociale suffisante

ENCADRÉ 30

Concessions communautaires au Guatemala

La réserve de la biosphère Maya est la plus vaste superficie de forêts naturelles du Guatemala. Le défrichage et la coupe illégale ont longtemps constitué de graves menaces. En 1998, le Conseil national des zones protégées a octroyé au moins quatre concessions de gestion forestière aux communautés locales soutenues par des ONG partenaires qui ont offert une expertise technique et administrative. Les concessions oscillent entre 7 000 et 55 000 hectares. Les ressources ligneuses et non ligneuses sont gérées dans le cadre d'un même plan. Les images par satellite ont révélé récemment que la coupe illégale et la frontière agricole ont continué à s'étendre dans les aires protégées, tandis que dans les zones de concessions communautaires, l'exploitation a diminué.

Source: Ortiz, 2000

pour faire une différence substantielle sur le terrain. En présence de conditions politiques, sociales, économiques et écologiques défavorables pour motiver et appuyer la gestion locale, un cadre juridique propice pourrait ne pas faire de grandes différences. Et naturellement, les membres de la communauté eux-mêmes ne sont pas immunisés contre la tentation de se livrer à des activités corrompues ou destructrices, et le renforcement des droits de propriété ou d'autres enjeux d'aménagement forestier peut ne pas toujours suffire à dissiper ces tentations. Néanmoins, malgré le bilan mitigé des initiatives communautaires au cours des dix dernières années, une véritable participation locale demeure urgente et convaincante.

GARANTIR QUE LES CAPACITÉS INDUSTRIELLES DU PAYS NE DÉPASSENT PAS L'OFFRE DURABLE

Les expériences du Cambodge et de l'Indonésie montrent que l'expansion des capacités de transformation du bois bien au-delà des disponibilités nationales de matières premières revient à inciter au crime forestier. Dans certains cas, la possibilité de combler le déficit avec les importations et de s'abstenir ainsi d'acheter du bois illégal des producteurs locaux s'est avérée prohibitive, en particulier pour les lignes de production industrielle qui exigent des volumes importants de bois.

Nous énumérons ci-après quelques exemples de meilleures pratiques propres à équilibrer la demande de l'industrie et l'offre durable des forêts du pays.

- Dans la plupart des pays, il faut de gros projets industriels pour réaliser une étude de faisabilité avant de recevoir l'approbation de l'autorité compétente. L'étude de faisabilité devrait comprendre une analyse de l'approvisionnement des usines en bois. En toute probabilité, ceci comportera des analyses détaillées au coup par coup. Dans le cas de l'industrie de transformation du bois, des estimations de la demande de matière première sont généralement disponibles pour les usines de différentes tailles et on peut estimer l'offre potentielle si on dispose d'inventaires forestiers approximatifs (voir le Chapitre 6 pour plus d'informations sur l'importance des inventaires forestiers). Il est important d'imposer ces études comme condition à la ratification par le gouvernement de nouvelles installations industrielles ainsi que des expansions des industries déjà en place;
- Lorsque les capacités industrielles dépassent régulièrement l'offre, il faudrait envisager de fermer les usines de transformation, en particulier celles qui opèrent dans l'illégalité. On peut utiliser l'audit pour identifier les usines soupçonnées de transformer du bois illégal. Les progrès accomplis avec ces stratégies dépendent des mesures de renforcement des moyens coercitifs et relèvent des niveaux de responsabilité financière et de transparence (encadré 31);
- Les accords internationaux entre partenaires commerciaux et autres mesures, telles que les politiques d'achats publics et la législation contre le commerce illégal, peuvent inciter à réduire la surcapacité et les exportations illicites (y compris les exportations légales basées sur du bois de provenance illégale).

ENCADRÉ 31

Groupe de travail pour la restructuration industrielle en Indonésie

En 2001, le Ministère des forêts indonésien, en réponse à la surcapacité de son industrie de transformation forestière, a mis en place un groupe de travail pour la restructuration industrielle (IRWG), comprenant des représentants d'organismes donateurs, de la filière bois et d'un institut de recherche international.

Le groupe s'est servi d'estimations de la demande totale de bois industriel et a comparé les chiffres avec les disponibilités intérieures de bois. Comme prévu, cet exercice a révélé un écart important entre les niveaux de demande et d'offre. Le déficit estimé de matières premières a incité à lancer des propositions pour freiner l'expansion de la capacité de transformation du bois et fermer les usines opérant illégalement.

En 2002, le Groupe a mis au point une série de protocoles pour étudier les provenances du bois dans les grandes usines de transformation. En même temps, le gouvernement s'est engagé à réduire la capacité de transformation du secteur et à fermer les usines opérant dans l'illégalité. En 2003, les protocoles ont servi à une équipe indépendante parrainée par le Programme forestier multipartenaires (MFP) du Département pour le développement international du Royaume-Uni, pour enquêter sur une grande usine dans l'Est de Java. Le Ministère des forêts a également utilisé les protocoles pour enquêter sur sept autres grandes usines. Il n'a fait que trois inspections depuis juin 2003, mais d'autres organisations ont commencé à utiliser ses protocoles. Par exemple, les protocoles sont désormais utilisés par le «Tropical Forest Trust» et le WWF Indonésie pour identifier les usines illégales. L'industrie britannique achète des matières premières aux usines les plus légales, identifiées grâce aux protocoles. Les protocoles du Ministère des forêts ont également eu d'autres applications. Ils ont, par exemple, eu une influence sur la définition de la légalité en train d'être élaborée dans le cadre du Protocole d'accord Indonésie-Royaume-Uni sur la coupe illégale (voir Annexe 3).

Source: Richards, 2004; D.W.Brown, DFID, communication personnelle, 2005

Parmi les limites de ce type d'approches figurent le ciblage croissant par les exportateurs de marchés moins discriminatoires et leur manque d'impact sur la demande intérieure de bois (voir Annexe 3 pour plus d'informations sur les accords multilatéraux et bilatéraux).

AMÉLIORER LES LIENS ET LA COLLABORATION INTERSECTORIELS

Les impacts de la politique et de la législation de secteurs apparentés comme le transport, l'extraction minière, l'agriculture et l'énergie, sur les forêts, la gestion forestière, les activités illégales et les moyens d'existence des populations dépendant des forêts peuvent être considérables. Mieux comprendre les liens existant entre les différents secteurs et aborder de façon cohérente et générale les

questions forestières peut aider à réduire l'incertitude, à optimiser les synergies et à limiter au minimum les pratiques illégales dans le secteur forestier. Trois niveaux de coordination peuvent être définis (FAO, 2003):

- coordination intersectorielle (ou horizontale), lorsque les problèmes sont envisagés essentiellement au même niveau territorial par les acteurs opérant dans différents secteurs (par exemple les forêts et l'agriculture);
- coordination intrasectorielle (ou verticale), lorsque la coordination repose principalement sur l'interaction entre des acteurs opérant à différents échelons mais au sein du même secteur (par exemple, les administrations forestières nationales et locales);
- coordination intersectorielle multiniveaux, raccordant les efforts internationaux et nationaux.

Il faut une forte volonté et un engagement politique pour améliorer la coopération entre organismes et entre les divers niveaux de gouvernements. Par exemple, en Équateur, la décision de créer un système d'application des lois associant la police et l'armée, et d'autres organismes gouvernementaux, le secteur privé et la société civile, n'a été possible que grâce à une forte détermination politique aux plus hauts niveaux. Les meilleures pratiques suivantes facilitent la coordination intersectorielle:

- assurer la cohérence entre les politiques de différents secteurs (extraction minière, agriculture, foresterie, etc.);
- encourager la cohérence entre la législation forestière et les lois régissant d'autres secteurs clés et pouvant avoir des effets préjudiciables sur les forêts, comme l'expansion du réseau routier, le développement des infrastructures, l'intensification de l'agriculture, et l'extraction minière et l'exploration/exploitation d'hydrocarbures;
- identifier et éliminer les incitations fiscales ou monétaires perverses, y compris les subventions directes et indirectes pour les activités dans des secteurs associés ayant un impact négatif sur le secteur forestier;
- instaurer des sauvegardes dans la conception de ces politiques associées pour diminuer les impacts potentiellement négatifs sur les communautés forestières et dépendant des forêts;
- fournir aux décideurs du secteur forestier des preuves des effets intersectoriels potentiels et leur permettre d'établir un dialogue entre secteurs;
- améliorer les connaissances sur les moyens d'affronter les questions intersectorielles de manière intégrée;
- encourager l'échange d'informations et de connaissances des forêts de manière transparente et ponctuelle, sur les politiques, les questions émergentes et les plans entre les diverses institutions gouvernementales;
- suivre les progrès et répondre de façon dynamique aux initiatives de politique et de législation qui pourraient toucher les forêts dans d'autres secteurs;
- soutenir l'analyse des politiques scientifiques intersectorielles;
- renforcer les institutions et promouvoir la participation des parties prenantes du secteur forestier et de la société civile.

RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES OPÉRATIONS LÉGALES

Une des causes premières des activités illégales organisées dans le secteur forestier est la rentabilité du crime forestier par rapport à l'exploitation et au commerce légaux. Par exemple, les opérateurs illégaux ne paient pas d'impôts ni de redevances pour le bois sur pied, ne prennent pas à leur charge les coûts de gestion et d'opération après récolte et n'ont pas à consacrer des efforts, du temps et de l'argent pour se conformer aux exigences bureaucratiques. Qui plus est, les exploitants illégaux ont une prédilection pour les essences plus précieuses de bois, ce qui accroît encore davantage la rentabilité de la coupe illégale. Avec de meilleurs profits, une faible probabilité d'être découverts et des peines négligeables, les activités illégales ont un vif attrait financier.

Restreindre la rentabilité des opérations illégales

La détection et la pénalisation des activités illégales par le biais des mesures suivantes limiteront leur attrait financier:

- L'amélioration des systèmes de surveillance accroît le risque de détection et facilite les poursuites (voir le Chapitre 6 pour les techniques de surveillance et de détection).
- Faire participer les populations locales à l'aménagement forestier en leur offrant un accès ou des droits fonciers favorise le contrôle local de la ressource forestière.
- Le marché devrait être fermé aux produits dont on ne peut prouver l'origine légale (voir l'Annexe 3 pour des exemples d'initiatives internationales et d'accords bilatéraux).
- Les sanctions devraient être renforcées et imposées de façon systématique à tous les coupables d'activités illégales. Elles peuvent être d'ordre monétaire (confiscation de biens, amendes et peines, etc.) ou non monétaires (restrictions des activités futures, révocation des licences d'exploitation, peines de prison, service civil, etc.) (Whiteman, 2003). Cependant, il est à noter que augmenter les amendes et les peines pour les activités illégales peut inciter davantage le producteur à payer des pots-de-vin et porter à une recrudescence de la corruption. Des peines plus sévères auraient un effet de dissuasion là où la gouvernance du secteur forestier est améliorée.
- Les procédures judiciaires devraient être harmonisées et le personnel forestier devrait avoir le pouvoir de confisquer le bois et le matériel illégaux.
- Les peines financières devraient être indexées sur les taux d'inflation afin de maintenir leur pouvoir dissuasif. Divers systèmes d'indexation existent. Par exemple, les amendes peuvent être exprimées en fonction du salaire minimum ou autre indicateur de valeur stable, comme c'est le cas au Mexique et au Pérou, ou en termes d'une devise stable (Christy, 2004; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003).
- Il est important d'identifier et de définir toutes les infractions possibles et de prévoir des sanctions proportionnelles. Par exemple, il ne suffit pas de

déclarer que toutes les opérations devraient se dérouler selon un plan de gestion approuvé, car aucune distinction n'est faite entre l'absence d'un plan d'aménagement, un plan inadéquat et une incapacité totale à respecter le plan.

- Les récidivistes devraient être passibles de peines plus sévères. Par exemple, des infractions répétées peuvent porter à l'inscription par le gouvernement des sociétés sur une liste noire, ce qui les empêche de pouvoir opérer dans les forêts publiques. Des peines de prison devront être prévues pour les grands criminels.

Accroître la rentabilité des opérations légales

Quelques outils pouvant servir à accroître la rentabilité et la compétitivité des opérations légales:

- accorder un traitement préférentiel aux opérateurs qui prouvent la légalité de leurs opérations lors de l'octroi de concessions;
- établir des pratiques de passation des marchés favorisant les produits forestiers d'origine légale contrôlée;
- exiger de l'administration forestière des procédures judiciaires ouvertes et transparentes en guise de condition à l'annulation des concessions, afin de protéger les opérateurs légaux de l'annulation arbitraire des contrats de concession (dans tous les cas, l'annulation doit être soumise à un mécanisme juridique clair pour éviter d'entraver la participation au système de concessions officiel);
- offrir des incitations financières à l'aménagement forestier durable comme moyen de réduire l'écart de rentabilité entre les opérations illégales et les activités d'aménagement durable des forêts prescrites par la loi (encadré 32);
- réduire les impôts (redevances d'exploitation) sur le bois exploité légalement dans le cas où on ne puisse prévoir de mesures d'incitation;
- simplifier les procédures d'obtention de permis d'exploitation;
- concevoir et fournir des programmes d'assistance technique (voir Chapitre 5) pour aider les opérateurs forestiers dans la conception de plans d'aménagement forestier, avantages fiscaux et autres outils tels que des accords de partage des coûts, afin d'encourager les opérateurs forestiers à se conformer aux directives légales.

RENFORCER LA CAPACITÉ D'AGIR DU POUVOIR JUDICIAIRE EN MATIÈRE DE LOIS FORESTIÈRES

Une mise en œuvre efficace des lois forestières requiert un pouvoir judiciaire qui fonctionne relativement bien, aussi bien pour tenir les contrevenants responsables de leurs actes que pour défendre les droits juridiques des différentes parties prenantes. Toutefois, la réalité dans de nombreux pays est le mauvais fonctionnement des tribunaux, et ce, pour diverses raisons. Les tribunaux manquent souvent de personnel et de ressources, et doivent traiter des dossiers dépassant de loin leurs

ENCADRÉ 32

Nouvelles incitations financières pour l'aménagement forestier durable au Pérou

Un nouveau règlement forestier, en train d'être mis en application par une résolution du Ministère de l'agriculture, l'Institut national des ressources naturelles (INRENA), stipule une réduction des droits payés par les concessionnaires qui s'engagent à une production forestière plus durable. Une réduction de 25 pour cent des droits sera accordée aux concessions qui intègrent la récolte et la transformation dans la zone de concession. Les concessions effectuant une certification volontaire bénéficieront à leur tour d'une réduction de 25 pour cent et d'une nouvelle réduction pouvant aller jusqu'à 25 pour cent encore pour retirer de la production des zones boisées de haute valeur à des fins de conservation.

Par ailleurs, le nouveau Fonds pour la promotion du développement forestier (Fondebosque) a été conçu pour financer les projets forestiers du secteur privé, promouvoir le reboisement et la gestion durable des forêts, le renforcement des capacités, les projets de recherche et les projets de lutte contre la coupe illégale et la conservation des essences menacées.

Source: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003

capacités financières et humaines. La formation des juges, en particulier au niveau des tribunaux traitant de cas typiques concernant les forêts, est généralement faible et ne prévoit pas de formation spécifique en matière de lois forestières. Le manque de séparation de la fonction judiciaire des pouvoirs exécutif et législatif est un problème courant dans certains pays, et se traduit par une ingérence généralisée dans les affaires du pouvoir judiciaire et une corruption à tous les niveaux, y compris dans le secteur forestier.

Atteindre l'indépendance judiciaire pour garantir l'impartialité des jugements est une entreprise complexe. Il existe divers moyens dont les pays ont cherché à atteindre ce but et les lignes d'orientation générales suivantes peuvent contribuer à ce processus (Agence des Etats-Unis pour le développement international [USAID], 2002):

- créer un vaste soutien pour les réformes;
- promouvoir des mécanismes organisationnels et structurels indépendants pour le pouvoir judiciaire;
- clarifier le lien du pouvoir judiciaire au reste du gouvernement;
- améliorer les mandats et la formation des juges individuels;
- garantir des procédures transparentes;
- promouvoir la responsabilité des tribunaux envers le public (encadré 33).

ENCADRÉ 33

Surveillance publique du pouvoir judiciaire en Indonésie

La surveillance publique du processus judiciaire est importante pour améliorer l'application des lois forestières. Une nouveauté importante a été la création de groupes de «chien de garde» dans le Kalimantan occidental et le Jikalahari. Ces groupes, composés de représentants d'ONG volontaires et du gouvernement, ont été mis en place à la suite des engagements pris lors de consultations multipartenaires sur le crime forestier. Toutefois, ces jeunes organisations manquent de ressources financières et d'expertise, et font appel à du personnel volontaire, ce qui les rend précaires. Dans le cadre du Protocole d'accord Indonésie-Royaume-Uni (voir encadré 42), les ONG au Kalimantan occidental recevront un appui pour suivre les procès contre les coupables de coupe illégale.

Source: Richards, 2004; H. Speechly, DFID, communication personnelle, 2005

Naturellement, il faut reconnaître qu'il n'appartient pas aux institutions de gestion forestière de lancer ni de piloter de vastes réformes de l'appareil judiciaire, même si elles peuvent être des lobbyistes efficaces et des partisans d'un tel processus. Quoiqu'il en soit, d'autres interventions spécifiques aux forêts peuvent être utiles. L'une d'entre elles consiste à cibler, par des programmes de formation professionnelle, les connaissances souvent limitées des questions de législation forestière au sein du judiciaire. La FAO soutient ce type de stratégie au Mozambique par un programme de formation en lois forestières et portant sur les ressources naturelles à l'intention des personnes chargées des ressources rurales et leurs défenseurs, juges, avocats et administrateurs, et des organisations non gouvernementales. Pour la plupart des juges de district, il s'agit là de la première instruction officielle qu'ils aient jamais reçue sur ces lois. Avec les compétences acquises durant ces cours, les juges sont mieux équipés pour affronter les cas concernant les forêts qui se présentent à eux (encadré 34).

Une autre solution, qui renforcerait la capacité du pouvoir judiciaire dans les questions forestières, est de porter à la connaissance du public et inclure dans les contrats de concession les mécanismes de calcul des amendes, et ensuite d'appliquer la formule de façon transparente (voir section dans ce chapitre sur comment rendre les opérations légales plus compétitives). Ceci éliminerait en grande partie le pouvoir discrétionnaire de l'autorité forestière dans l'évaluation des amendes, et réduirait considérablement le nombre de cas ne pouvant être résolus par une procédure administrative directe sans ambiguïté et nécessitant un juge.

ENCADRÉ 34

Renforcement des capacités de l'appareil judiciaire au Mozambique

Un projet parrainé par la FAO est exécuté par le Centre de formation juridique et judiciaire (CFJJ) au Mozambique afin de promouvoir la mise en application efficace de nouvelles lois portant sur la gestion des terres et des ressources naturelles. Les activités sont regroupées en quatre volets:

Formation des Juges de district

Le CFJJ et les experts juridiques nationaux ont conçu une méthodologie de formation et ont préparé des manuels couvrant chacune des trois nouvelles lois sur la terre (1997), l'environnement (1997) et la foresterie et la faune et flore sauvages (1999). Sur une période de trois ans, un total de dix cours de formation de deux semaines a été organisé avec la participation d'environ 85 pour cent des plus de 200 Juges de district du Mozambique. Des manuels de formation ont été publiés et distribués aux facultés de droit. Outre l'information des juges sur les principes légaux et les détails des nouvelles lois, les cours visaient à faire mieux comprendre les aspects sociaux, économiques et environnementaux à l'origine des réformes législatives.

Réalisation d'ouvrages juridiques de référence sur chacun des trois sujets

Outre les manuels de formation, trois ouvrages de référence approfondis ou guides/traités d'interprétation ont été rédigés et distribués à la magistrature, à la profession juridique, aux étudiants en droit et aux professeurs de droit.

Voyages d'études au Brésil et au Mozambique

Les membres de la Cour suprême du Mozambique se sont rendus au Brésil pour tirer des enseignements des expériences brésiliennes en matière d'éducation légale, de tribunaux spéciaux, de restructuration de l'appareil judiciaire et d'adjudication des terres ainsi que de questions d'environnement. A la suite de ce voyage d'études, les experts judiciaires du Brésil se sont rendus à leur tour au Mozambique afin d'évaluer le système des tribunaux et les moyens éventuels de renforcer les procédures du Mozambique dans les questions foncières et environnementales.

Mieux comprendre le rôle et les besoins en formation des institutions communautaires

Une recherche socio-juridique sur le rôle et le fonctionnement des tribunaux communautaires et autres institutions communautaires a été conduite afin d'évaluer leur lien à l'appareil judiciaire et leurs besoins de formation sur les lois en matière de terres, d'environnement, de foresterie et de faune et flore sauvages. Des capacités de recherche sont en train d'être mises en place au CFJJ sur les questions de terres et de ressources naturelles pour suivre et évaluer les performances des tribunaux dans ces domaines, et les liens entre les communautés et l'état au niveau local.

Source: FAO, 2004b

CONCLUSIONS

Plusieurs mesures peuvent être prises pour harmoniser et rationaliser les politiques et lois forestières, notamment pour:

- TM Évaluer les causes sociales, économiques, culturelles et politiques du manque d'application des lois et modifier en conséquence le cadre stratégique et juridique régissant le secteur forestier.
- TM Analyser l'impact du cadre stratégique et juridique forestier sur les moyens d'existence des pauvres.
- TM Accroître la clarté, la transparence et la cohérence de la législation forestière et relative aux forêts, en rédigeant des lois simples, sans ambiguïté, fondées sur des approches testées, avec des obligations de transparence et des pouvoirs discrétionnaires limités au minimum.
- TM Garantir une approche participative d'élaboration des lois forestières afin de promouvoir la transparence, réduire les possibilités de corruption, permettre aux populations de surveiller de près l'efficacité de la mise en œuvre, aider à renforcer l'équité et limiter au minimum l'influence de groupes privilégiés.
- TM Encourager la cohérence du cadre réglementaire pour veiller à ce que les lois ne se contredisent pas (au sein du cadre juridique forestier et avec les lois d'autres secteurs).
- TM Limiter la bureaucratie, rationaliser les procédures juridiques et simplifier les réglementations, par exemple, par le biais de la décentralisation, en évitant la prolifération de règlements et en simplifiant les réglementations forestières sur les plans d'aménagement.
- TM Garantir des droits de propriété sur les terres forestières afin de veiller à la responsabilité financière et au contrôle des opérations forestières à l'échelon local.
- TM Veiller à ce que les capacités industrielles d'un pays ne dépassent pas les approvisionnements durables, par exemple, en conduisant des études de faisabilité avant la construction de nouvelles usines de traitement, en fermant les usines et en facilitant les importations de bois d'œuvre.

- ™ Établir des accords internationaux ou bilatéraux avec les partenaires commerciaux.
- ™ Établir des liens et une collaboration intersectoriels pour garantir une approche cohérente et englobante des questions forestières (par le biais, par exemple, des programmes forestiers nationaux).
- ™ Renforcer la compétitivité des opérations légales en diminuant la rentabilité des opérations illicites et en accroissant celle des opérations légales.
- ™ Promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire et la transparence des procédures judiciaires.

5. Renforcer les moyens institutionnels d'application des lois

Établir un équilibre entre les impératifs juridiques et la capacité des institutions gouvernementales d'appliquer la loi est une considération fondamentale, en particulier compte tenu de la restriction des pouvoirs gouvernementaux et de la faiblesse des administrations forestières observées dans de nombreux pays (Christy, 2004). Il se peut que le renforcement des capacités doive précéder les réformes législatives décrites au chapitre précédent, car l'amendement des lois prend du temps et nécessite l'assentiment d'une pléthore de parties.

La Banque mondiale, en coopération avec le Fonds mondial pour la nature (WWF), a dressé une liste de priorités pour accroître la capacité de détecter et de réprimer le crime forestier dans les pays producteurs (voir encadré 35).

ENCADRÉ 35

Priorités de la Banque mondiale et du Fonds mondial pour la nature pour lutter contre le crime forestier en Indonésie

Le processus multipartenaires Banque mondiale /WWF recense les priorités suivantes de renforcement des capacités en matière de détection et d'élimination du crime forestier:

- former la société civile et les organismes d'application des lois aux techniques de détection et de notification, et former en plus les organismes à rassembler une argumentation complète contre l'accusé;
- développer ultérieurement le système de notification et de suivi des crimes forestiers;
- se concentrer sur les grands criminels plutôt que sur ceux visibles sur le terrain (tout en reconnaissant qu'il peut être difficile et dangereux de traduire les agitateurs en justice);
- faire respecter les réglementations financières et administratives, telles que la présentation des rapports annuels et le paiement des impôts, en ciblant les principaux contrevenants. Il est souvent plus simple sur le plan juridique et moins dangereux d'enquêter et de poursuivre en justice ces infractions plutôt que la coupe illégale;
- éliminer les restrictions géographiques limitant les organes d'application des lois.

Source: Banque mondiale/WWF Alliance, 2005

Néanmoins, accroître l'efficacité de l'administration forestière publique demande beaucoup plus de ressources que celles dont disposent actuellement la majorité des pays. Ce chapitre examine par conséquent des solutions relativement moins coûteuses:

- cibler et établir des priorités des efforts coercitifs de l'administration forestière publique;
- renforcer les capacités opérationnelles de détection et de répression des délits forestiers;
- promouvoir de meilleurs liens interorganismes;
- développer des partenariats public/privé pour l'application des lois forestières;
- avoir accès à l'aide internationale et aux programmes d'assistance technique.

Donner aux populations locales les outils propres à faire respecter, signaler et juger si les opérations forestières locales sont hors-la-loi ou non, par des politiques de transparence et de participation (décrites au Chapitre 4) est une autre solution à faible coût et un moyen irréversible de contraindre les administrations forestières à plus d'efficacité.

RENFORCER L'ACCENT DE L'ADMINISTRATION FORESTIÈRE PUBLIQUE

Compte tenu des ressources limitées du gouvernement et de l'ampleur et de la complexité de l'application des lois dans le secteur forestier, le gouvernement est tenu d'édifier des stratégies, d'établir des priorités et de cibler ses actions (Scherr, White et Kaimowitz, 2004). Si les actions prioritaires dépendent du contexte national, les points suivants montrent comment tirer le meilleur parti des ressources existantes.

Accent sur certaines actions clés

Ci-après des exemples de gouvernements accordant la priorité à une ou plusieurs mesures visant à améliorer l'application des législations forestières:

- contrôler les exportations de bois aux ports et autres points de transit international (par exemple, le système du Pérou de suivi des flux de produits forestiers aux principaux points de transit [OIBT, 2004]);
- contrôler le transport de produits du bois par des points de contrôle routiers ou fluviaux (par exemple, le Mozambique, voir encadré 55 au Chapitre 6);
- rationaliser le système des concessions (par exemple, la Bolivie, voir encadré 28 au Chapitre 4);
- instituer des accords bilatéraux avec les partenaires commerciaux (par exemple, l'Indonésie, voir encadré 46 au Chapitre 5);
- se concentrer sur les compétences clés pour l'exercice de l'autorité forestière (politiques, normes et application) en déléguant les activités subsidiaires aux organismes spécialisés (par exemple, l'Équateur, voir encadré 14 au Chapitre 4).

Accent sur certaines régions ou localités

Les gouvernements peuvent concentrer leurs actions sur certaines régions du pays, par exemple, là où les administrations locales ont une plus grande capacité de détecter les illégalités et de faire respecter la loi et/ou là où elles

soupçonnent fortement des actes illégaux. Se concentrer sur des zones menacées par la construction de nouvelles routes sur des terres forestières actuellement inaccessibles peut s'avérer plus rentable que sur des zones qui subissent une forte pression démographique et économique, dans lesquelles les solutions pourraient être extrêmement onéreuses et les chances de réussite très minces.

Accent sur quelques agents

Se concentrer sur les grands criminels forestiers et les sociétés peu vertueuses donnera des résultats plus durables que punir des communautés qui administrent leurs forêts durablement en opérant de façon illégale car elles sont incapables d'obtenir du gouvernement l'approbation de plans d'aménagement forestier locaux. La diffusion de quelques expériences réussies d'application des lois forestières peut servir à dissuader les actes illégaux. Elles montreront également à d'autres que le gouvernement est fermement résolu à tenter une action contre les actes illicites en forêt (encadré 18).

Cependant, afin de maintenir une crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique, les agents de contrôle doivent agir avec transparence dans les décisions qu'ils prennent sur qui, et où, effectuer les contrôles. Par exemple, au Cameroun, les agents ont délaissé quelque peu les enquêtes ciblées, car l'industrie pouvait devenir méfiante d'activités axées sur certaines entreprises sans raison bien particulière, au profit d'inspections plus systématiques de toutes les concessions et d'autres titres. Une autre approche pourrait être d'énoncer des critères clairs pour décider dans quels cas il faut donner suite aux cas/acteurs suspects (Global Witness, 2005a et 2005b).

RENFORCER LES CAPACITES OPÉRATIONNELLES DE DÉTECTION ET DE SUPPRESSION DU CRIME FORESTIER

Les organes chargés de l'application des lois manquent souvent du personnel, des infrastructures, du matériel et des fonds nécessaires pour réglementer efficacement l'utilisation de la ressource forestière. Un manque de compétences de gestion et des procédures de suivi et des structures redditionnelles faibles entravent une meilleure application des lois dans le secteur forestier. Il se peut que les agents de terrain doivent s'adresser aux exploitants eux-mêmes pour les aider dans les procédures d'inspection. Un nombre insuffisant de fonctionnaires sous-payés est censé, avec des ressources inadéquates, surveiller et imposer la loi sur des territoires immenses.

Mettre en place des organes de surveillance et d'application des lois efficaces

Certaines des mesures pouvant être adoptées pour s'attaquer au crime en forêt sont liées à la manière dont les institutions gouvernementales traitent l'information et prennent des décisions sur la mise en œuvre des législations. Il arrive parfois, que la restructuration ou la création de nouveaux organes institutionnels aident à combler des lacunes dans le système de gestion forestière (encadré 21 au Chapitre 4 et encadré 36).

ENCADRÉ 36

Restructuration de l'administration forestière au Cambodge

En septembre 2003, l'ancien Département des forêts et de la faune et de la flore sauvages (DFW) a été restructuré et rebaptisé Administration forestière. Tout en répondant d'une façon générale aux besoins de restructuration du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFF), la réorganisation de l'administration forestière comprenait des aspects spécifiques liés à l'application de la loi, comme les témoignages anecdotiques de paiements illégaux diffus en complément des salaires et des budgets d'exploitation, et les preuves de l'influence néfaste des divers groupements d'intérêt, y compris l'armée, dans les travaux de l'Administration. Parmi les autres changements institutionnels propres à améliorer la gouvernance et l'application des lois figurent la création d'une Unité de foresterie communautaire au sein du MAFF, transformée par la suite en bureau à part entière durant la restructuration, qui a abouti à la nouvelle administration forestière.

Une autre mesure destinée à améliorer la gouvernance du secteur forestier et, indirectement, de l'application des lois, a été la création du Ministère de l'environnement (MoE) pour protéger les ressources du Cambodge et conseiller d'autres ministères compétents sur les questions de conservation, de mise en valeur et d'aménagement des ressources naturelles. Cependant, les conflits permanents avec le MAFF sur le contrôle juridictionnel des aires protégées (un problème qui dérive du cadre juridique incomplet pour la protection de l'environnement) et une capacité opérationnelle limitée ont porté d'aucuns à s'interroger dans quelle mesure le Ministère de l'environnement sera à même de s'acquitter de son mandat.

Source: Amariei, 2004

Augmenter les effectifs et améliorer leur performance

Il faut, dans la mesure du possible, accroître le nombre d'agents assignés à la détection des crimes forestiers. Lorsque cela s'avère impossible par manque de ressources, on peut atténuer la corruption en améliorant les mandats des responsables forestiers existants. Un personnel mieux rétribué serait moins tenté d'accepter des dessous-de-table et aurait davantage à y perdre s'il venait à être suspendu ou licencié. Toutefois, il peut être plus rentable d'augmenter la supervision du personnel et d'accroître les possibilités de renvoyer le personnel associé à des activités illégales. Des mesures d'encouragement comme des récompenses pour contribuer à incriminer les responsables d'activités illégales ont plus de chances d'améliorer les performances du personnel qu'un perfectionnement général des mandats (Whiteman, 2003). Ces mesures d'incitation devraient être associées à d'autres mesures visant à encourager l'engagement des responsables forestiers envers l'application des lois, telles que la promotion d'un esprit d'équipe et d'un sens de la loyauté.

La formation des responsables et du personnel forestiers est également nécessaire pour leur faire mieux comprendre le cadre réglementaire et les

techniques et mécanismes de surveillance et de notification efficaces des activités illégales (encadré 37). Par exemple, dans l'administration forestière du Costa Rica, les responsables sont formés à l'utilisation des SIG et du GPS pour aider à détecter la conversion illégale des forêts en pâturages, dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre l'abattage illicite (voir aussi encadré 9 au Chapitre 3).

Modifier les structures d'incitation du personnel

Tant que la probabilité d'être pris et puni pour avoir accepté des dessous-de-table reste négligeable, la corruption gardera tout son attrait pour les responsables forestiers. Il est, par conséquent, capital d'intensifier le suivi et la supervision du personnel de terrain. Si la probabilité d'être pris et puni augmente, le montant minimal acceptable en guise de pot-de-vin augmentera également. Si ce montant minimum dépasse un certain niveau, la corruption disparaîtra car le consentement maximum des producteurs à payer sera inférieur au consentement minimum du responsable forestier à accepter un pot-de-vin (encadré 37).

Toutefois, de très hauts niveaux de supervision peuvent être coûteux et avoir une incidence sur le moral du personnel. Un autre moyen de modifier l'attitude des responsables forestiers est de leur permettre de garder une part des amendes ou des peines infligées (encadrés 38 et 39).

ENCADRÉ 37

Prestations et intégrité du personnel dans le secteur forestier

Le suivi et le contrôle renforcés des opérations forestières peuvent considérablement freiner les activités illégales, pour autant que l'on s'attaque aussi au problème de la corruption. Augmenter les amendes et les sanctions pour les activités illégales dans certains cas (par exemple, dans des cas où le risque d'être pris est mineur ou nul) risque de juste inciter le producteur à payer des pots-de-vin, ce qui aboutit à une plus grande corruption. Améliorer les mandats des agents forestiers peut diminuer la corruption en accroissant les coûts escomptés de toute action disciplinaire (un personnel mieux payé risque davantage par la suspension ou le licenciement). Toutefois, il peut s'avérer plus rentable de renforcer la supervision du personnel et d'introduire des mesures d'encouragement pour la notification des activités illégales.

Les conclusions ci-dessus suggèrent qu'on peut obtenir de meilleurs résultats en portant une attention majeure et en récompensant l'honnêteté du personnel forestier, qu'en renforçant la surveillance et les peines infligées aux producteurs illégaux. Rares sont les pays qui brillent en la matière, et l'auto-réglementation des institutions forestières a peu de chances de donner des résultats. La société civile a un rôle très important à jouer dans ce processus et des mécanismes devraient être mis au point pour encourager un suivi efficace et la notification des activités illégales sans crainte de représailles ou de coercition.

Source: Whiteman, 2003

ENCADRÉ 38

**Améliorer les prestations des organismes par la formation
du personnel au Brésil**

La Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), l'organisme d'Etat chargé de la protection de l'environnement dans l'Etat du Mato Grosso au Brésil, a lancé en 1999 un nouveau système visant à découvrir les défrichements illégaux et à poursuivre les coupables, qui comportait la réorganisation et le recrutement de nouveaux effectifs. La FEMA forme ses inspecteurs de terrain pour identifier et signaler les délits écologiques. Leur formation comprend des sujets comme l'utilisation du GPS et de l'analyse des images par satellite. Ils sont également formés à l'adoption d'une attitude positive et respectueuse envers les propriétaires terriens afin d'éviter tout conflit superflu. La FEMA accrédite et forme les pourvoyeurs de services dans le domaine des licences d'environnement. Les professionnels qui ne respectent pas les critères de la FEMA (par exemple, en fournissant de faux témoignages ou en ne présentant pas de rapports de suivi) sont punis: ils perdent automatiquement leur accréditation et peuvent même être tenus pour conjointement responsables des dégâts à l'environnement dus aux activités. Le registre des pourvoyeurs de services est accessible au public.

Source: Gouvernement d'Etat du Mato Grosso et Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), 2001

ENCADRÉ 39

Distribution des revenus tirés des amendes au Niger

Le décret 88-385/BOM/MF du 15 septembre 1988 énonce la répartition des revenus tirés des amendes, transactions, dommages et intérêts et ventes du bois confisqué au Niger. Cette répartition est définie comme suit:

- Trésor public: 75 pour cent;
- personnel du Service des eaux et des forêts: 25 pour cent.

Vingt-cinq pour cent des revenus alloués aux effectifs du Service des eaux et forêts sont censés les encourager à prendre soin de l'écosystème et à éviter tout détournement de fonds. Ces ressources sont divisées entre les différents membres du personnel de l'administration forestière, la plus grande part allant aux employés qui signalent une infraction (40 pour cent des revenus) et au personnel des services forestiers locaux (16 pour cent). En 2005, cet argent est encore ramassé et distribué au personnel chargé d'arrêter les contrevenants.

Source: FAO, 2001a; A. Whiteman, communication personnelle, 2005

Établir un système de *Regencia forestal*

Le système de *Regencia forestal* a été créé au Costa Rica au milieu des années 90, puis a été adopté en Équateur, au Mexique et dans d'autres pays (encadré 40). Le système se base sur la délégation des fonctions de surveillance de forêt de l'État au niveau des unités de gestion forestière à des forestiers (*regentes*) sous contrat. Ces forestiers professionnels accomplissent une série de tâches administratives et de contrôle au nom de l'État pour soulager l'administration publique. Les *regentes* forestiers sont juridiquement responsables de la gestion des forêts qui leur sont assignées. En cas de preuve d'actes illégaux sur leurs terres, ils perdent leur licence

ENCADRÉ 40

Mise en place de la *Regencia forestal* en Equateur

Le système de *Regencia forestal* a été institué en Équateur en 2000 par la promulgation de la normative forestière, modifiée en 2004. Pour devenir un *regente* forestier pour le Ministère de l'environnement, le forestier professionnel doit remplir les conditions suivantes:

- être titulaire d'un diplôme universitaire en foresterie et être membre d'une association professionnelle de forestiers;
- suivre un cours de *Regencia forestal* sanctionné d'un diplôme;
- signer une déclaration légale l'engageant à s'acquitter de ses tâches et à surveiller l'application des cadres législatifs et réglementaires régissant le secteur forestier.

Si un *regente* est soupçonné d'avoir commis une quelconque irrégularité, un Comité de répression est convoqué par le Directeur national des forêts, au sein duquel un représentant de l'ONG environnementale, un représentant de l'industrie du bois et un représentant de l'Association nationale des Forestiers professionnels ont un vote chacun.

Les *Regentes* présentent des certificats officiels en questions forestières et peuvent être engagés par contrat par quiconque a besoin de leurs services, ce qui veut dire que c'est l'utilisateur qui statue directement sur son salaire. Ils n'ont pas de statut de fonctionnaires et ne reçoivent aucune rémunération de l'État. Les *regentes* sont chargés de superviser les rapports (inspection préliminaire, mise en oeuvre, et inspection finale) ou de signaler toute violation pour le compte du Ministère de l'environnement, qui peut alors s'employer à faire valoir son autorité dans le domaine forestier. Début 2003, le Ministère de l'environnement avait dispensé 25 cours de formation à 433 forestiers professionnels intéressés à devenir *regentes* ou qui voulaient approfondir leurs connaissances sur la réforme normative et les nouveaux outils de gestion forestière. Cinquante-neuf d'entre eux ont été reçus à l'examen de *regente* et ont été investis de l'autorité déléguée par le Ministère de l'environnement.

Source: Thiel, 2004

et peuvent être poursuivis en justice. Parmi les fonctions qui incombent au *regente*, figurent:

- suivre, et fournir des conseils professionnels et techniques (sur la base d'une inspection forestière) en matière de planification et de mise en œuvre de plans intégrés d'aménagement et de programmes d'exploitation avant d'accorder un permis de récolte;
- suivre, par des visites de terrain, la mise en œuvre de ces plans et programmes;
- apposer des étiquettes autorisant le prélèvement et le transport du bois aux points de collecte.

AMÉLIORER LES LIENS INTERORGANISMES

Comme on l'a vu au Chapitre 4, la coopération interorganismes est fondamentale pour le succès de la chaîne de mise en application des lois. Lorsqu'on parvient à ce type de coopération, avec les organes clés qui fonctionnent comme un système le long de la chaîne, on a constaté une nette amélioration des résultats globaux. En Équateur, par exemple, le gouvernement a fait un effort considérable pour soustraire la mise en œuvre d'un système de contrôle intégré informatisé (SNTCF) afin d'améliorer la coopération, les liens opérationnels et les vérifications croisées entre les acteurs chargés de contrôler la coupe illégale (points de contrôle routiers de *Vigilancia Verde*; *Regentes forestales*, SGS et administration forestière, services de licences et de vérification du Ministère de l'environnement). Le volume de bois illégal saisi a enregistré une croissance exponentielle (Thiel, 2004).

L'expérience montre que la formation du personnel est aussi importante pour améliorer la coopération interorganismes. Pour instaurer une bonne communication avec les organismes d'application des lois, les agents forestiers ont besoin d'une formation à des fonctions qui facilitent la poursuite sans délais des contrevenants. Par exemple, ils doivent être formés aux procédures de collecte de preuves solides et légalement admissibles. Les Juges ont rarement connaissance des questions d'application des lois dans le secteur forestier et leur formation contribuerait à une collaboration plus intensive avec l'administration forestière publique.

PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ POUR L'APPLICATION DES LOIS FORESTIÈRES

Créer des partenariats entre l'administration publique et la société civile ou le secteur privé pour surveiller l'application des lois dans le secteur forestier limitera de façon directe ou indirecte l'utilisation capricieuse ou arbitraire du pouvoir discrétionnaire et tendra à renforcer la transparence.

Déléguer l'autorité de coercition et /ou de surveillance aux acteurs appropriés

Les études de cas examinées ici montrent que les organismes gouvernementaux présentent souvent des limites cruciales à leurs capacités de faire respecter le régime du droit. Les responsabilités attribuées aux institutions du gouvernement n'ont souvent guère de rapport avec leur capacité de s'en acquitter. Veiller au

respect des lois requiert des moyens techniques et financiers. Faute de moyens, les gouvernements peuvent déléguer ou sous-traiter certaines des tâches et responsabilités d'application des lois à d'autres institutions non gouvernementales spécialisées. Les mécanismes de collaboration qui tirent parti des forces relatives se sont avérés utiles dans divers pays (Equateur, Brésil, Philippines, Cameroun, Cambodge) et dans diverses fonctions comme la surveillance, la transparence des opérations et la responsabilité (encadré 41).

Le partenariat peut revêtir plusieurs formes. Le premier type (Équateur, Cameroun) consiste simplement à sous-traiter certaines fonctions particulières – comme les inventaires ou les procédures d'appels d'offres, l'attribution de contrats de concession ou licences, ou le contrôle du transport de produits forestiers et la vérification de l'observation des indicateurs d'aménagement durable dans la forêt – à un organe spécialisé indépendant et fiable du secteur privé ou de la société civile. Au Pérou, l'application de la loi est censée dépendre des Comités de gestion forestière (*Comités de Gestión Forestal*), qui sont des partenariats entre l'antenne locale de l'administration forestière publique, les concessionnaires, les communautés indigènes et paysannes, les institutions locales environnementales et autres, qui sont chargées de contrôler les opérations de récolte, de coordonner l'entretien des infrastructures collectives et de fournir des services de surveillance et de résolution des conflits.

ENCADRÉ 41

Exemples de partenariats ayant fait leurs preuves pour promouvoir l'application des lois

Vigilancia Verde (Surveillance verte) a été créée en Equateur en 2000 par une coalition regroupant la Police nationale, le Ministère national de la défense, le Ministère de l'environnement et cinq ONG. *Vigilancia Verde* est un organe de supervision chargé de contrôler le transport du bois entre la forêt et les sites de transformation et de commercialisation. Treize points de contrôle routiers fixes et sept mobiles sont en train d'être mis en place, chacun formé d'un représentant de l'autorité forestière, un de la société civile et deux de la police. Ces équipes fonctionnent 24 heures sur 24 par rotation. Le système est financé par un fonds qui reçoit 50 pour cent de la valeur de la vente du bois découvert, confisqué et mis aux enchères. Les fonds sont administrés par une banque et gérés par trois directeurs de la société civile et deux des organismes gouvernementaux. Tout ceci est fait pour éviter les pratiques dont on ne peut rendre compte, et pour réduire la tentation de tractations malhonnêtes. Ce mécanisme a déjà fait ses preuves: dès la première année, le volume de bois saisi dépassait de près de 600 pour cent celui saisi par le gouvernement l'année précédente (Contreras-Hermosilla et Vargas Rios, 2002; *The Economist*, 2003) et lorsqu'un lien informatisé a été mis en place pour toute la chaîne, la possibilité de suivre en ligne l'observation des licences s'est traduite par des saisies de deux fois le volume de bois illégal.

En 1994, le Département des ressources naturelles des Philippines (DENR) a créé 16 comités multisectoriels de protection des forêts (MFPC) dans les zones de coupe illégale plus diffuse. Ces Comités comprenaient des représentants du DENR, du gouvernement local, des médias, de l'église, de la police, de l'armée et de diverses ONG. Le Comité servait de centre d'information et de groupe de discussion pour les fonctions de suivi et d'application des lois du DENR, et comme mécanisme propre à obtenir des informations des réseaux informels des membres. En 1999, le nombre de comités était passé à 400 avec une fédération nationale et des MFPC régionaux, provinciaux et municipaux. Les Comités ont permis de sensibiliser et de mobiliser le soutien de l'opinion publique. Ils servent de véhicule fiable et sûr pour les « lanceurs d'alerte » (whistleblowers) et ont encouragé l'organisation d'autres groupements populaires ayant des fonctions et des responsabilités analogues. Les groupes ont contribué à la confiscation de gros volumes de bois illégal, au démantèlement des petites scieries illégales, la fermeture de grandes scieries et l'arrestation et la poursuite en justice des grands exploitants illégaux. Sur 360 cas archivés, 285 ont abouti à des condamnations, dont certaines impliquaient d'importants opérateurs (Embido, 2001). Les comités sont encore opérationnels, mais leur rayon d'action a été considérablement restreint. La fin des financements de la Banque mondiale a marqué l'arrêt d'une grande part du soutien financier qui avait été acheminé par le DENR. La poursuite du fonctionnement des MFPC dépend maintenant de personnes motivées et d'ONG volontaires. Ceci risque plutôt de les exposer à la main-mise par des intérêts sectoriels (Brown et Luttrell, 2004).

En 1999, un observateur indépendant a été nommé (imposé comme conditionnalité à l'ajustement structurel) pour travailler avec le Comité interministériel du Cameroun pour l'allocation des concessions forestières. Deux firmes juridiques et comptables locales ont été employées pour renforcer la rigueur et l'objectivité de l'évaluation des soumissionnaires. En 2002, une initiative de supervision du plan de gestion forestière a été mise au point au Cameroun, et des contrats officiels ont été accordés respectivement à Global Witness (pour le suivi de l'application) et à l'Observatoire mondial des forêts (GFW) (pour le suivi des opérations forestières). Les deux contrats visaient à mettre des informations officielles à la disposition des usagers nationaux et internationaux sur le respect par l'industrie des plans d'aménagement (Brown et Luttrell, 2004).

Au Brésil, l'institut national pour l'environnement et les ressources naturelles IBAMA s'est joint à Greenpeace en 2000 pour lutter contre l'exploitation illégale de l'acajou dans la forêt amazonienne. Les rapports d'investigations de Greenpeace ont révélé des illégalités de grande envergure sur les terres indiennes. Sur la base de ces informations, IBAMA et Greenpeace ont conduit plusieurs inspections qui, en cinq jours, ont récupéré le plus grand volume de grumes d'acajou de toute l'histoire du Brésil: 7 165 m³, pour une valeur estimée de 7 millions de dollars EU. Peu après, le Président de l'IBAMA a annoncé que le gouvernement avait fait cesser tous les plans d'exploitation de l'acajou dans les états de Para, Mato Grosso et Acre, à l'exception de ceux certifiés comme plans d'aménagement durable (Greenpeace, 2001a, 2001b).

Surveillants/observateurs forestiers indépendants

Une autre forme de collaboration est le recours à des surveillants et observateurs indépendants, qui ont pour mandat de venir en aide aux gouvernements avec une évaluation informée et indépendante des efforts et des réalisations de l'administration forestière et organismes connexes dans l'investigation et la répression du crime forestier, et d'émettre des recommandations pour améliorer le système en vigueur. Le surveillant indépendant n'est pas censé mettre en application les politiques gouvernementales. L'encadré 42 décrit les principaux avantages de ce type d'arrangement.

Des surveillants/observateurs indépendants ont été utilisés par les gouvernements du Cameroun, du Cambodge, de l'Indonésie, des Philippines, de l'Équateur et du Canada. Au Cameroun et au Cambodge, l'ONG internationale Global Witness a été engagée en tant que surveillant indépendant en 1999. Elle a émis une série de recommandations stratégiques, juridiques et techniques sur la base des missions de terrain. Dans les deux cas, les surveillants indépendants ont été proposés et parrainés par les donateurs internationaux en guise de conditions à l'octroi de prêts d'ajustement structurel. En dernière analyse, néanmoins, la surveillance indépendante pourrait devenir une pratique plus courante et ne plus être liée à des conditions d'emprunt, compte tenu des pressions du marché par des mécanismes comme le système de licences FLEGT (Application des lois, gouvernance et commerce) de l'UE, qui devraient guider la demande des pays exportateurs pour un suivi indépendant (voir Chapitre 5 et Annexe 3). Même si des frictions entre les gouvernements et les surveillants forestiers indépendants ont eu lieu, comme au Cambodge (révocation du contrat par le Gouvernement Royal du Cambodge en 2003), la surveillance indépendante crée souvent un espace politique où peuvent se dérouler les débats sur l'illégalité. La surveillance indépendante est en mesure de renforcer les appels aux réformes et les mesures anti-corruption, qui sont accueillies favorablement par les responsables sincèrement dévoués à l'intérêt général. Un environnement propice pour une surveillance indépendante passe par la volonté du gouvernement et de l'administration forestière d'affronter les questions d'illégalité et de corruption dans le secteur forestier et par leur engagement à la transparence. De même, les organismes effectuant la surveillance se doivent d'être impartiaux à l'égard de tous intérêts partisans afin de conserver leur légitimité et leur crédibilité aux yeux de leurs dépositaires d'enjeux. Les surveillants indépendants doivent aussi être protégés dans l'exercice de leurs fonctions (Brown et Luttrell, 2004). Des règles et structures institutionnelles doivent être mises en place pour renforcer ces deux éléments (encadré 43).

D'une façon générale, les surveillants indépendants se sont avérés extrêmement efficaces pour relever les niveaux d'information sur le secteur et l'étendue de l'application des lois forestières. Ils ont également aidé à révéler les intérêts et les liens politiques sur lesquels reposent ces pratiques. Dans certains cas, cette recrudescence d'informations a concouru avec une discipline accrue au sein de l'organisme d'état chargé de l'application des lois et l'industrie du bois (Brown et Luttrell, 2004). Un guide a été préparé décrivant les critères généraux nécessaires pour un

ENCADRÉ 42

Atouts relatifs des surveillants ou observateurs forestiers indépendants

Un surveillant ou observateur forestier indépendant est une tierce partie qui, avec l'accord des autorités gouvernementales, s'attache à faire respecter le système officiel d'application des lois forestières. Ce type d'arrangement entre le gouvernement et une tierce partie indépendante fournit certains avantages:

- **Indépendance.** Le surveillant indépendant jouit d'un degré élevé de crédibilité en raison de son manque d'affiliation aux groupements d'intérêts politiques ou économiques nationaux, et de sa capacité conséquente d'enquêter sur des situations politiquement délicates.
- **Statut non gouvernemental, et à but non lucratif.** Compte tenu de son statut indépendant, le surveillant n'opère pas pour obtenir des profits et par conséquent, élimine – ou tout du moins réduit – les possibilités de conflits d'intérêt et de suprématie d'intérêts économiques puissants.
- **Financement international, multisources.** Il est fréquent que le surveillant international soit financé par plusieurs donateurs, souvent des organismes internationaux, ce qui est souhaitable car le financement indépendant contribue à protéger le surveillant de manipulations des groupes d'intérêt nationaux.
- **Rôle officiel.** Il est essentiel que l'État reconnaisse la nécessité du surveillant forestier indépendant et en soutienne les objectifs; faute de quoi, il est impossible de vérifier les activités des responsables du gouvernement ou la mise en œuvre des concessions d'exploitation. On peut toutefois avoir une surveillance forestière sans rôle officiel, par les communautés locales et les ONG, et (comme dans le cas de EIA-Telepak en Indonésie) soutenues par une ONG internationale et le financement des donateurs. Cette forme de surveillance a été définie comme «suivi externe».
- **Pas de rôle coercitif.** Le surveillant recueille, analyse et fournit des informations et des données pertinentes au gouvernement, mais la tâche délicate d'application effective des réglementations incombe toujours au gouvernement.
- **Confidentialité.** La surveillance forestière indépendante sert de vecteur indépendant confidentiel pour collationner et vérifier l'information sur les infractions et la collusion.
- **Analyse.** Les mécanismes détaillés des activités illégales sont analysés, les témoignages des forestiers sur le terrain, des fonctionnaires du Ministère, des agents de police, du pouvoir judiciaire, des ONG et des communautés pouvant être utilisés en protégeant les identités personnelles.

Sources: Global Witness, 2005b; Brown et Luttrell, 2004

ENCADRÉ 43

Conception des systèmes de surveillance

Pour planifier des programmes de vérification, il faut prendre en compte divers éléments qui peuvent créer synergiquement une impulsion de changement. Citons notamment:

- La fonction de réglementation doit être suivie à tous les principaux stades (attribution des concessions et toute la chaîne de production et de commercialisation) si l'on veut assurer l'efficacité globale du système.
- La présence simultanée d'un ou plusieurs surveillants externes, venant s'ajouter au(x) surveillant(s) indépendant(s) officiel(s), peut faciliter la circulation de l'information, et maintenir la pression pour une réforme systématique.
- Il faut se concentrer sur le cadre de notification au sein duquel opère le surveillant, et sur la validation de ses résultats par des instances appropriées qui élargissent la propriété et la responsabilité.

En ce qui concerne le cadre de notification, deux fonctions clés sont: les tampons institutionnels et les filtres d'information, qui s'intègrent généralement au sein d'un organe de notification qui reçoit, évalue et valide les rapports de suivi avant leur publication par le surveillant, et sert d'intermédiaire entre celui-ci et le gouvernement. Dans certains cas, les représentants des différents ministères gouvernementaux et donateurs interviennent; dans d'autres, c'est une institution protégée de l'influence politique.

Source: Brown et Luttrell, 2004

fonctionnement efficace du suivi indépendant des forêts, tout en reconnaissant que chaque pays a sa propre histoire, ses caractéristiques et ses exigences et a besoin par conséquent d'un suivi indépendant sur mesure (Global Witness, 2005b).

Partenariats pour l'évaluation de la conformité du bois (TCAP)

Les TCAP sont des type de partenariats qui dépassent le stade de la surveillance. Ils délivrent des preuves des pratiques forestières sur le terrain, documentent leur respect d'indicateurs convenus de performances acceptables et les communiquent au marché et au public. Les TCAP ont été établis sur l'initiative de l'Observatoire mondial des forêts (GFW) de l'Institut mondial pour les ressources (WRI). Les TCAP sont un concept en cours de développement qui pourrait unir diverses parties prenantes d'une région donnée pour évaluer le respect de certaines normes, comme la loi ou une série de critères de bonne gestion forestière, et les pratiques appliquées à la forêt.

En Afrique centrale, ce partenariat est en train de promouvoir la création du Système de suivi des concessions forestières pour l'Afrique centrale (FORCOMS). FORCOMS s'efforce de fournir un accès public à des informations au niveau des

concessions vérifiées sur les actions quantifiables et les engagements volontaires par les producteurs de bois de la sous-région, à l'appui d'un aménagement forestier légal et durable tel que défini par des indicateurs convenus précédemment. Les principes clés issus de nombreuses discussions multipartenaires sur l'organisation et le fonctionnement de FORCOMS tels que proposés initialement peuvent être résumés comme suit (Institut mondial pour les ressources, 2001).

- Les concessionnaires forestiers acceptent d'être surveillés et de fournir volontairement la masse de données requises pour les indicateurs convenus précédemment à une entité indépendante. Cette entité recueille les données et, le cas échéant, effectue des vérifications inopinées limitées sur le terrain et les analyses nécessaires pour rendre compte des résultats sur la base des indicateurs.
- Un Comité directeur composé de représentants d'ONG internationales, d'institutions, du secteur privé et de donateurs supervise le processus d'orientation et de validation du système.
- L'organe indépendant fournit périodiquement au marché du bois tropical et au grand public des détails des résultats par le biais d'un site Web et de rapports imprimés.

WRI-GFW et ses partenaires sont en train de mettre au point un cadre qui guiderait ces partenariats dans diverses régions. Un TCAP pilote financé par l'OIBT est en train d'être mis en oeuvre au Congo.

Certification forestière

Si la certification forestière est un outil destiné à estimer la viabilité des opérations forestières, la mise en oeuvre d'initiatives de certification et l'élaboration de normes de certification constituent également des occasions d'aborder la question du respect des lois. Les inspections en forêt conduites par une organisation tierce, indépendante et accréditée évaluent la conformité des propriétaires/opérateurs forestiers à une série de critères et indicateurs; ceci prévoit presque toujours l'observation par les opérateurs du cadre juridique d'aménagement forestier durable (encadré 44 et Annexe 2). Créer des partenariats de certification forestière est par conséquent une pratique qui peut garantir que le bois des forêts certifiées est non seulement légal mais aussi produit selon des critères durables. Si l'information sur la certification suit le bois tout au long de la chaîne de contrôle, les consommateurs informés peuvent avoir une influence positive sur la gestion forestière en choisissant des produits provenant de forêts bien gérées. Même si la certification forestière en soi n'est pas vraiment un partenariat, les opérations forestières certifiées conformes aux critères pourraient recevoir des aides, comme l'exonération des inspections officielles.

Codes de conduite volontaires

Les codes de conduite volontaires sont des initiatives prises soit de façon autonome par les entreprises, soit en tant que membres d'associations industrielles, qui s'engagent à respecter des principes, qu'ils ont eux-mêmes définis, de responsabilité

ENCADRÉ 44

Certification et légalité en Bolivie

Dans le cadre de la restructuration du cadre stratégique et législatif du secteur forestier, le Gouvernement bolivien a commencé à accepter la certification indépendante de la gestion durable des forêts comme preuve d'application des lois dans son système de concessions. Ceci s'explique par la corrélation étroite existant entre les impératifs juridiques de gestion des forêts en concession et les critères de certification indépendante.

La certification est plus facile et moins coûteuse pour les firmes respectueuses de la loi et ayant des plans d'aménagement forestier durable. La certification est également souhaitable pour les chefs d'entreprises car les forêts certifiées sont exonérées de l'audit forestier du gouvernement. Certains concessionnaires et entrepreneurs ont indiqué qu'ils préfèrent traiter avec une firme de certification indépendante plutôt qu'avoir affaire à la bureaucratie du gouvernement.

En même temps, la certification indépendante est un bienfait pour la Superintendance (le service forestier national) car elle dégage des ressources qui, autrement, seraient consacrées au suivi et à l'application de plans d'aménagement durable dans les concessions forestières.

Source: Contreras-Hermosilla et Vargas Rios, 2002

sociale et environnementale, y compris l'observation de la législation du pays où ils opèrent (voir encadré 45 et Annexe 1 pour plus de détails).

Bien qu'il s'agisse d'initiatives privées, les administrations forestières publiques ont dans certains cas contribué à l'élaboration des codes, persuadé les entreprises à les adopter et créé des mesures d'incitation pour les sociétés respectant des codes de conduite.

ACCÈS AU SOUTIEN INTERNATIONAL

Améliorer l'application des lois dans le secteur forestier incombe essentiellement aux gouvernements des pays concernés. Ces dernières années, toutefois, les pays producteurs et consommateurs au même titre ont accordé une attention croissante à l'application des lois forestières, beaucoup de leurs activités étant déclenchées par le Programme d'action du G8 sur les forêts de 1998–2002 (Brack, 2005). Les principales initiatives, qui sont brièvement décrites ci-dessous et plus en détail dans l'Annexe 3, comprennent:

- des accords bilatéraux ou multilatéraux entre les pays consommateurs et producteurs pour empêcher l'entrée des produits forestiers illégaux sur le marché international;
- des organisations internationales, y compris celles prêtant une assistance technique et financière;

ENCADRÉ 45

Exemples de déclarations d'industries forestières**Déclaration de la Confédération des industries papetières européennes (CEPI) sur la coupe illégale et l'application des lois forestières, de la gouvernance et du commerce**

Dans leur volonté de contribuer à la lutte indispensable contre la coupe illégale, et en considérant que les solutions premières devraient se trouver là où ces pratiques sévissent, la CEPI et ses membres:

- S'engagent à appuyer et à coopérer avec les gouvernements dans leurs mesures visant à mettre fin à la coupe illégale et à assurer une bonne gouvernance et application des lois au sein du cadre juridique et institutionnel existant.
- S'engagent fermement à n'acheter et à n'utiliser que du bois provenant d'une exploitation légale.
- Condamnent vigoureusement la corruption et les activités criminelles liées à la coupe illégale qui ternissent la foresterie et les activités basées sur la forêt.
- Encouragent l'aménagement forestier durable selon des principes convenus à l'échelle internationale. Dans ce contexte, des systèmes de certification volontaires et centrés sur le marché peuvent constituer un instrument – mais pas le seul – pour améliorer la mise en valeur durable.
- Demandent une clarification des responsabilités, notamment en garantissant la sécurité du régime foncier.
- Soutiennent des mesures rentables propres à vérifier l'origine du bois, et invitent à ne pas compliquer le commerce par des lourdeurs administratives injustifiées ou des mesures contraignantes.
- Recommandent de ne pas prendre de mesure qui pénaliserait les produits à base de bois, par rapport aux matières concurrentes non renouvelables.

La Confédération des Industries européennes du papier représente les associations commerciales de 18 pays et compte 1 000 sociétés et 1 300 usines employant directement quelque 260 000 personnes. Ses membres assurent quelque 28 pour cent de la production mondiale de papier.

Déclaration du Conseil international des associations forestières et papetières (ICFPA) sur la coupe illégale

L'ICFPA partage les principes suivants:

- L'ICFPA encourage l'aménagement durable des forêts conformément aux principes convenus à l'échelle internationale. L'ICFPA reconnaît que des systèmes de certification volontaires et liés aux attentes du marché peuvent répondre partiellement aux problèmes relatifs à la coupe illégale. Le secteur privé doit être vigilant dans des situations où on soupçonne une exploitation illégale et tous les niveaux de gouvernement doivent s'efforcer de faire appliquer les lois promulguées pour obvier à ce problème.
- L'ICFPA soutient vivement la conservation des zones forestières, qui ont été désignées pour être protégées par la loi. L'ICFPA encourage les gouvernements

et le secteur privé à travailler de concert pour mettre fin à la coupe illégale dans les zones où la récolte du bois est expressément interdite.

- Les membres de l'ICFPA s'engagent à respecter les lois intérieures et souveraines régissant l'exploitation et la récolte dans tout pays où ont lieu l'abattage et le prélèvement des arbres.
- Dans les pays où ces lois ne sont pas en vigueur, l'ICFPA appuie la création de lois et de réglementations qui encouragent et font avancer la gestion forestière, ainsi que leur application successive.
- L'ICFPA soutient la surveillance et l'évaluation des forêts par les gouvernements, essentielles pour la conception de mesures appropriées et efficaces afin de contrecarrer la coupe illégale et le commerce de bois récolté illégalement. Des informations précises et fiables améliorent grandement la capacité des gouvernements et des propriétaires de réduire les activités illégales.

L'ICFPA regroupe des associations de 43 pays, représentant des industries qui totalisent plus de 90 pour cent du papier mondial et plus de 50 pour cent de la production mondiale de bois.

Politique d'achats responsable de la Fédération britannique pour le commerce des bois (TTF)

TTF est une fédération industrielle qui a élaboré un code de conduite pour s'efforcer d'éliminer le bois illégal de ses approvisionnements. Les membres de la TTF peuvent adopter une politique d'achat responsable et envoyer un questionnaire à tous leurs fournisseurs afin d'évaluer et de classer leurs performances environnementales en fonction d'un triple niveau de risque: faible, moyen ou élevé. Les membres rédigent également des rapports de gestion annuels résumant les évaluations des fournisseurs et fixant des objectifs d'amélioration pour les 12 mois à venir, qui sont révisés par un commissaire aux comptes indépendant nommé par la TTF.

Sources: CEPI, 2002; ICFPA, 2002; TTF, 2005

- des organisations internationales non gouvernementales, qui exécutent des fonctions d'analyse et de suivi, et contribuent à faire prendre conscience de la nécessité de faire appliquer la législation.

Initiatives bilatérales et multilatérales

Une grande attention au niveau mondial a été consacrée aux mécanismes internationaux qui s'efforcent de restreindre les importations de bois dont la légalité ne peut être vérifiée, tout en aidant les pays exportateurs à filtrer les exportations d'origine douteuse. Ces mécanismes sont particulièrement intéressants pour les pays pratiquant de grosses exportations de produits forestiers. Il peut s'agir soit d'accords bilatéraux entre un pays et ses partenaires commerciaux (encadré 46), soit d'accords multilatéraux faisant intervenir un grand nombre de pays exportateurs et importateurs. Ces initiatives, décrites dans l'Annexe 3, sont résumées ici.

ENCADRÉ 46

Accords bilatéraux entre l'Indonésie et ses partenaires commerciaux

Des accords ont été signés avec le Royaume-Uni, la Norvège, la Chine (tous en 2002), le Japon (2003) et la Corée. Ils prévoient un Protocole d'accord engageant les parties à travailler de concert pour réduire, et en dernière analyse, éliminer, la coupe illégale et le commerce international de bois et de produits forestiers exploités illégalement.

Le plan d'action de l'accord Indonésie-Royaume-Uni, le plus avancé à ce jour, comprend une série d'activités à entreprendre dans les deux pays: identification de réformes législatives et actions relatives; mise au point, essais et mise en œuvre de système de vérification de l'application des lois; assistance technique et financière du Royaume-Uni au renforcement des capacités; soutien à la participation de la société civile dans les efforts de réduction de la coupe illégale; élaboration de systèmes pour la collecte et l'échange de données; collaboration entre les organismes chargés de faire respecter la loi; et encouragement pour des actions du secteur, y compris l'approvisionnement uniquement en bois et en produits ligneux identifiés comme légaux. En 2004, une série de mesures ciblées sur la province du Kalimantan occidental a été lancée, comprenant la participation des ONG au suivi, à l'évaluation des besoins de formation et d'équipement, une coopération plus étroite entre les organismes provinciaux d'application des lois, et une meilleure collecte et analyse des données. La première phase des tests de terrain de la définition de légalité et du système de traçabilité s'est achevée, et des plans sont en cours de préparation pour leur application à plus vaste échelle.

Source: Richards, 2004; H. Speechly, DFID, communication personnelle, 2005

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Avec 166 pays signataires au moment de la rédaction de ce volume, la CITES est le seul mécanisme véritablement mondial qui impose des restrictions au commerce des produits forestiers. Cette convention ayant force exécutoire a trois listes, ou annexes, chacune comprenant des espèces menacées à différents degrés. CITES stipule des règles différentes régissant le commerce international des essences figurant dans chaque annexe. En contrôlant le commerce international, CITES contribue à fermer une fenêtre économique sur le commerce des essences de bois menacées. A l'heure actuelle, relativement peu d'essences figurent dans les annexes CITES, mais les récentes inclusions de l'acajou (*Swietenia macrophylla*) et du ramin (*Gonystylus* spp.) à l'Annexe II se sont traduites par des contrôles plus rigoureux sur la récolte et le commerce international de ces essences.

Application des lois forestières et gouvernance (FLEG). Les processus FLEG sont des initiatives régionales coordonnées par la Banque mondiale destinées à encourager l'engagement politique et faciliter la coopération en matière de lutte contre la coupe illégale et le commerce illégal. Le premier processus FLEG régional a été lancé en Asie du Sud-Est en 2001 et un processus analogue a suivi en Afrique en 2003. En 2005, la Banque mondiale a entamé une collaboration avec l'UE pour poursuivre les processus africain et asiatique et lancé une initiative similaire en Amérique latine. Le Gouvernement russe envisage de tenir la première Conférence ministérielle sur l'application des lois forestières et la gouvernance en Europe et en Asie du Nord (ENA-FLEG) en 2005. Tous les processus FLEG définissent des questions prioritaires d'application des lois et de gouvernance des forêts et une liste d'actions pour affronter aussi bien la coupe illégale que le commerce de bois illégal dans leurs régions respectives.

Plan d'action sur l'application des lois, la gouvernance et le commerce dans le secteur forestier en Europe (FLEGT). En 2004, la Commission européenne a approuvé la création d'un Plan d'action sur l'application des lois forestières, la gouvernance et le commerce. Le Plan favorise les accords bilatéraux entre les pays importateurs et exportateurs pour créer, avec l'aide de l'UE, un mécanisme de licences volontaire pour vérifier l'origine légale du bois importé en Europe. Le plan n'impose pas de restrictions commerciales impératives (le plan est volontaire) mais il s'efforce plutôt d'appuyer les efforts des pays à éliminer la coupe et le commerce illégaux en décourageant les marchés des produits dont la provenance légale ne peut être validée.

Partenariat forestier pour l'Asie et Partenariat forestier pour le Bassin du Congo. Ces deux initiatives régionales ont été lancées au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002. Elles ont pour but de faciliter la coopération entre pays dans divers domaines, dont beaucoup sont exposés aux activités illégales. Les deux partenariats comprennent des gouvernements et un grand éventail de parties prenantes dont des organisations internationales et des groupes de la société civile.

L'Initiative du Président des Etats-Unis contre la coupe illégale. Les Etats-Unis ont lancé l'Initiative du Président contre la coupe illégale En 2003. Le but de l'Initiative est d'aider les pays en développement à combattre l'exploitation illégale des forêts, le commerce de produits ligneux de source illégale et la corruption. Il se concentre sur les pays du Bassin du Congo, du Bassin de l'Amazonie, de l'Amérique centrale et du Sud, et de l'Asie du Sud-Est.

Le Programme du Royaume-Uni contre la coupe illégale. Ce programme triennal, lancé en octobre 2002, vise à faciliter les réformes par les institutions nationales, régionales et internationales affrontant le problème de la coupe illégale et le commerce international de bois récolté illégalement. Il porte sur une meilleure gouvernance des forêts en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Organisations internationales

Quasiment toutes les organisations internationales s'occupant de ressources naturelles ont des programmes d'amélioration de l'application des lois en forêt. La Stratégie forestière de la Banque mondiale met l'accent sur des mesures de promotion de l'application des législations forestières. La Banque héberge également le Programme sur les forêts (PROFOR), une initiative multidonateurs créée en 1997. Celui-ci a pour objectifs de renforcer la mise en jeu de la responsabilité dans le secteur forestier, d'améliorer les connaissances sur l'application des lois, de soutenir la recherche empirique pour combler les lacunes d'information et évaluer les outils possibles visant à faciliter l'application des lois. L'OIBT aide plusieurs pays à concevoir et à exécuter des programmes d'application des lois forestières et a entrepris une analyse des écarts de données commerciales pouvant être raccordés au commerce illégal (voir Chapitre 6). La FAO accueille le Mécanisme des Programmes forestiers nationaux, un mécanisme de soutien multidonateurs qui aide les pays à renforcer leur base de connaissances, et offre une assistance pour étendre la participation des groupes intéressés ainsi que la réforme juridique et de politique. Ces organisations internationales offrent de multiples possibilités aux pays résolus à combattre les activités illégales dans le secteur forestier. Elles peuvent aider les gouvernements à rationaliser leur cadre stratégique et législatif, à former le personnel responsable de la planification, de la surveillance et de l'application de la loi, ou peuvent aider les opérateurs forestiers à élaborer et mettre en œuvre les plans d'aménagement forestier en fournissant des programmes d'assistance technique.

Organisations non gouvernementales

Les ONG locales, nationales et internationales peuvent s'avérer des alliés stratégiques dans l'amélioration de l'application des lois dans le secteur forestier, si les gouvernements sont ouverts à la coopération avec ces organisations. Maintes ONG sont actives dans le secteur forestier et ont joué un rôle clé pour avoir consacré davantage d'attention à la question de l'application des lois en forêt dans les programmes internationaux. Le rôle de Global Witness en tant que surveillant/observateur forestier indépendant a déjà été examiné plus haut. L'Observatoire mondial des forêts, établi sous l'égide de l'Institut mondial pour les ressources, a réalisé un travail de surveillance des concessions dans plusieurs pays, qui s'est traduit par une meilleure supervision par le gouvernement des opérations forestières. La «Environmental Investigation Agency», qui travaille avec les ONG locales dans des pays comme l'Indonésie et le Cambodge, a recueilli des preuves d'activités illégales et aidé les gouvernements à poursuivre leurs auteurs en justice. The Nature Conservancy et le Fonds mondial pour la nature (WWF) ont instauré une alliance pour promouvoir l'aménagement durable des forêts et réduire la coupe illégale et le commerce international de bois d'oeuvre illégal en Indonésie (encadré 47). Des partenariats avec des ONG favorisent la transparence et peuvent souvent mobiliser des activités d'application des lois par les gouvernements.

ENCADRÉ 47

Le rôle des ONG et du marché pour une meilleure gouvernance dans le secteur forestier

En Amérique du Nord et en Europe, les marchés qui favorisent les produits forestiers respectant l'environnement ont un impact important sur les fournisseurs d'autres pays. Grâce aux campagnes des ONG et par peur des critiques, les grandes compagnies de vente au détail, comme IKEA, The Home Depot, Lowe's et Carrefour, ont annoncé des politiques d'exclusion du bois récolté illégalement de leurs approvisionnements. A la suite de quoi, certaines sociétés de produits forestiers en Indonésie ont commencé à faire des investissements volontaires pour améliorer la gestion des forêts afin d'accroître la compétitivité et obtenir un accès préférentiel aux marchés de valeur d'Amérique du Nord et d'Europe.

Une alliance a été nouée en décembre 2002 par deux ONG (The Nature Conservancy et WWF) pour rassembler le secteur des affaires, les gouvernements et les organisations écologistes dans un même combat pour la promotion d'un aménagement forestier responsable, la lutte contre la coupe illégale et la création de liens de marchés visant à encourager l'utilisation de bois issu de forêts bien gérées, tout particulièrement en Indonésie. L'alliance contribue aux activités nationales et régionales menées par les gouvernements, comme le processus FLEG et le Partenariat des Forêts d'Asie, et offre une assistance technique aux firmes et aux communautés. Elle s'efforce également d'améliorer la communication entre acheteurs étrangers «verts» et fournisseurs indonésiens. «The Nature Conservancy» a en outre collaboré avec les gouvernements d'Indonésie et du Royaume-Uni pour mettre au point une série de principes, de critères et d'indicateurs de légalité pour les opérations forestières et la transformation du bois en Indonésie.

Source: The Nature Conservancy et WWF, 2005

CONCLUSIONS

Accroître l'efficacité de l'administration forestière publique requiert souvent bien plus de ressources que celles dont disposent la plupart des pays. Des solutions relativement bon marché existent néanmoins, notamment pour:

- TM Établir des priorités et concentrer de façon stratégique les efforts d'application des lois de l'administration forestière sur des actions, des régions ou des acteurs clés.

- ™ Renforcer les capacités opérationnelles de l'administration forestière pour détecter et réprimer les infractions en forêt, par exemple en restructurant ou en créant de nouveaux organes institutionnels et en augmentant les effectifs et améliorant leurs prestations.
- ™ Renforcer les liens entre organismes au niveau national et local.
- ™ Créer des partenariats avec les ONG concernées, la société civile ou les acteurs du secteur privé à l'appui de l'application des lois et/ou de la surveillance.
- ™ Encourager le développement et le recours à la certification indépendante des forêts et aux codes de conduite volontaires.
- ™ Instituer des accords bilatéraux avec des partenaires commerciaux, ou des accords multilatéraux faisant intervenir un grand nombre de pays exportateurs et importateurs pour limiter le commerce du bois illégal.
- ™ Exploiter les programmes d'application des lois forestières des organisations internationales s'occupant d'utilisation des ressources naturelles.
- ™ Permettre aux citoyens, avec l'assistance si nécessaire d'ONG et d'agents

6. Améliorer les données et les connaissances

Nombre des études de cas exécutées aux fins de cet article font ressortir un manque d'informations fiables et actualisées sur la ressource forestière et son évolution. Qui plus est, les données et connaissances sur la localisation, l'étendue et la nature des opérations légales et illégales dans le secteur forestier sont, au mieux, fragmentées. Une bonne information est essentielle pour prévenir, détecter, surveiller, signaler et enquêter sur les actes illégaux, et faciliter ainsi l'application des lois. Plus de données sur les activités forestières illégales permettront en outre aux gouvernements d'établir des priorités parmi les mesures correctrices. Toutefois, l'information ne sera utile qu'en présence d'une politique opérationnelle (voir Chapitre 4). La disponibilité de données permettra d'ouvrir le débat politique, qui fait inéluctablement intervenir des intérêts divergents, et de se concentrer sur les preuves empiriques de l'ampleur, des causes et des faiblesses systémiques devant être affrontées pour pouvoir y remédier (Thomas *et al.*, 2000).

SUIVI ET ÉVALUATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES

L'évaluation et le suivi des ressources forestières peuvent fournir des informations précieuses pour la mise au point de politiques et législations forestières adéquates. Toutefois, très peu de pays en développement disposent d'informations actualisées sur leurs ressources forestières et leur régime foncier, et plus rares encore sont ceux qui ont les capacités nationales de produire ces informations. Ce problème ne se limite pas au monde en développement; la situation est loin d'être satisfaisante dans divers pays industrialisés. Lorsqu'elles existent, les évaluations de la ressource forestière par l'Etat ne sont pas toujours rendues publiques. Un autre problème important est le manque d'informations fiables sur les forêts habitées et exploitées par les communautés locales. Il est, de ce fait, difficile d'identifier les opérations illégales et d'incriminer leurs auteurs, car il est quasiment impossible d'évaluer et de prouver la nature et l'ampleur des altérations qu'ils ont provoquées dans les forêts.

De nombreux pays conduisent des évaluations forestières nationales qui visent à combler cette lacune d'information. Autrefois essentiellement axées sur la mesure de la disponibilité de bois et de superficie boisée, elles tendent désormais à aborder toute la gamme d'avantages tirés des ressources forestières et arboricoles, notamment:

- l'étendue des ressources forestières et le cycle mondial du carbone;
- la santé et la vitalité de l'écosystème forestier;
- la diversité biologique;
- les fonctions de production des forêts;

- les fonctions de protection des forêts;
- les fonctions socio-économiques des forêts.

En dehors des mesures des arbres, certains pays (comme la Suède) inscrivent la mesure des souches dans leurs évaluations nationales, afin d'obtenir une estimation des volumes réels récoltés. Lorsqu'on les compare aux chiffres officiels de récolte, ces informations donnent une idée approximative de l'ampleur de l'abattage illégal.

Les outils servant à l'évaluation et au suivi des ressources forestières sont notamment: la télédétection, les systèmes de navigation par satellite, les mesures et inventaires de terrain, les technologies mobiles de l'information et de la communication.

Les points suivants sont particulièrement importants pour promouvoir la détection en temps utile des opérations illégales dans le secteur forestier et l'application des lois:

- une cartographie et une démarcation précises et actualisées des zones forestières;
- des liens entre les processus de politique et les systèmes de collecte des informations sur les forêts, par exemple en utilisant les informations basées sur les évaluations des ressources forestières pour fixer des limites réaliste de collecte/coupe annuelle, qui à leur tour, aideront à déterminer un niveau adéquat de capacités industrielles;
- la diffusion des évaluations forestières au public.

ÉTABLIR DES NORMES DE LÉGALITÉ

Pour améliorer l'application des lois dans le secteur forestier, il faut convenir d'une définition opérationnelle commune de ce que constitue la légalité afin de permettre aux organismes d'identifier et de distinguer les actes légaux des actes illicites.

Le champ de la législation relative aux forêts, et, de ce fait, la possibilité d'activités forestières illégales, est vaste, et peut comprendre les lois sur la main-d'œuvre, les réglementations sanitaires, la législation fiscale, la législation financière et bancaire, et les lois liées à la protection de l'environnement. Vu le nombre de dimensions juridiques, une définition universellement admise des produits légaux n'est peut-être pas possible ni même souhaitable. Le «Centre for Expertise in Timber» (Royaume-Uni) a été créé pour affronter le thème de la preuve de la légalité et mettre au point les éléments nécessaires de ce qu'une définition doit englober dans le contexte de la politique d'achats publics du Royaume-Uni (Speechly, DFID, communication personnelle, 2005).

Etant donné que les activités illégales touchent de nombreux groupes (divers secteurs du gouvernement, propriétaires forestiers, industrie des produits forestiers, organisations de populations autochtones, communautés rurales, associations de consommateurs, etc.), il convient d'adopter une définition commune des actes illégaux dans le secteur forestier par une approche participative et en y incluant ces acteurs dans toute conceptualisation de la légalité. Un accord sur les définitions peut être atteint, par exemple, en organisant des forums de discussion ou des

ateliers. Etant donné la nature dynamique du cadre juridique, les définitions de la légalité devront être révisées périodiquement.

S'il n'existe aucun moyen universel d'aborder les aspects de la légalité dans le secteur forestier, l'encadré 48 donne une idée des éléments pouvant être inclus et de la complexité potentielle des définitions opérationnelles de la légalité. Les pays

ENCADRÉ 48

Éléments potentiels de légalité

- **Régime foncier et droits d'usage.** Droits de propriété ou droits d'usage clairement établis approuvés par les autorités compétentes; limites clairement définies, cadastres, et utilisations approuvées des terres
- **Gestion forestière.** Plans d'aménagement forestier, y compris des systèmes sylvicoles à employer, plans et permis de récolte
- **Zones protégées.** Conformité à la législation des zones protégées aussi bien au sein de l'unité de gestion forestière que dans les zones environnantes
- **Essences protégées.** Respect des lois et réglementations concernant les espèces protégées de flore et de faune et leur habitat
- **Evaluations d'impact environnemental et social.** Observation des lois et réglementations concernant les impacts environnementaux et sociaux et les procédures d'atténuation de ces impacts
- **Droits des populations indigènes et des communautés locales.** Conformité à la législation relative à la protection des droits des communautés autochtones et locales pouvant être lésés par les opérations forestières
- **Droits, santé et sécurité des travailleurs.** Respect des lois du travail telles que salaire minimum et stabilité de l'emploi, et conditions d'hygiène et de sécurité des opérations
- **Taxes et redevances.** Conformité aux lois fiscales et autres redevances au gouvernement liées aux opérations des sociétés forestières
- **Accords internationaux.** Satisfaction des prescriptions énoncées dans les traités internationaux (par exemple, CITES et la Convention sur la diversité biologique)
- **Chaîne de contrôle.** Respect des réglementations sur les moyens spécifiques de prouver la provenance légale du bois dans toute la chaîne de contrôle
- **Marquage des produits.** Observation des règles concernant le marquage et l'identification des produits et cohérence avec la documentation correspondante
- **Traitement, vente et expédition.** Conformité par les sociétés exerçant des activités de transformation, de vente et d'expédition du bois aux normes de légalité telles que licences d'exploitation, déclaration auprès des autorités compétentes, permis de construire pour les installations de traitement et de stockage

Source: Amariei, 2004

devraient recenser tous les éléments nécessaires pour définir leur modèle de légalité, compte tenu des normes internationales et des circonstances locales. Chaque pays est libre de déterminer ce qu'il entend par «légalité» et l'inclusion d'une loi dans cette définition devrait reposer sur une analyse du degré de préjudice qui dérive du non-respect. A cet égard, il est important de faire la distinction entre crimes et infractions réglementaires.

Comme le montre l'encadré 49, l'Indonésie a déjà adopté de nombreux éléments énoncés dans l'encadré 48. En Indonésie, où environ 900 lois, réglementations et décrets régissent l'exploitation, le transport et le commerce de produits forestiers, un projet de «norme de légalité» a été rédigé pour aider les auditeurs et les acheteurs à faire la distinction entre le bois légal et illégal. La norme stipule sept principes généraux de légalité, chacun appuyé par plusieurs critères et indicateurs rattachant le principe à la législation indonésienne en vigueur. Des notes d'orientation pour aider les agents chargés de l'audit à vérifier l'observation de chaque indicateur ont été rédigées. Ce projet de norme est l'aboutissement d'un processus participatif conduit entre avril et juin 2003 dans plusieurs districts de l'Indonésie. L'accord de toutes les parties prenantes n'est pas encore gagné pour autant. Les tests de terrain du système ont démarré à la mi-2004. La mise au point de la norme s'est faite sous les auspices du Ministère des forêts en collaboration étroite avec The Nature Conservancy (TNC) dans le cadre du Protocole d'accord Indonésie-Royaume-Uni sur la coupe illégale (voir encadré 46).

AMÉLIORER LES DONNÉES ET CONNAISSANCES POUR LA PRÉVENTION DES CRIMES FORESTIERS

Vérification/surveillance sur le terrain

Avec des mesures d'encouragement bien ciblées, la surveillance est une des méthodes les plus efficaces de prévention des actes illégaux en forêt. Si la surveillance directe est souvent difficile, des informations fournies à temps sur les opérations peuvent servir de base pour mener des contrôles sur échantillon afin de vérifier la fiabilité des rapports des opérateurs forestiers (souvent un impératif des licences forestières plutôt qu'une disposition des lois forestières). Les informations peuvent venir des opérateurs selon un format et un calendrier standard, et des informations complémentaires peuvent être fournies sur demande. Les responsables forestiers devraient pouvoir inspecter tous les sites pertinents, ainsi que les installations de transport, de stockage et de transformation, par exemple, en insérant dans les contrats de concession une clause qui confère expressément ce droit aux fonctionnaires et aux observateurs indépendants. Les inspections doivent être autorisées à titre de routine, et pas seulement sur présomption d'un crime (Christy, 2004).

Notification le long de la chaîne de contrôle

On peut également exiger une notification de la part des négociants et des transformateurs du bois, mais, pour être efficace, celle-ci doit faire partie d'un système de suivi global. Une simple liste de transactions ne sert pas à grand'chose

ENCADRÉ 49

Indonésie: principes suggérés pour établir la légalité des produits du bois

Les principes suivants sont ultérieurement définis par des critères et complétés par des indicateurs pour en vérifier l'observation.

- **Régime foncier et droits d'usage.** Le régime juridique et les droits fonciers du Service de gestion forestière sont clairement définis et ses limites dûment fixées. La société détient des droits documentés, et légalement établis de récolte du bois uniquement à l'intérieur de ces limites.
- **Impact environnemental physique et social.** La société dispose d'une Évaluation d'impact sur l'environnement (AMDAL) préparée selon les normes et montrant que l'unité de gestion forestière est conforme à toutes les exigences juridiques, physiques, sociales et environnementales énoncées dans l'AMDAL, ainsi qu'aux impératifs de suivi et de notification sur la mise en œuvre de l'AMDAL.
- **Relations avec les communautés et droits des travailleurs.** La société s'acquitte de toutes ses responsabilités pour garantir le bien-être des communautés touchées par ses activités dans l'unité de gestion forestière, la fourniture de services aux communautés locales, et le bien-être et la sécurité de ses travailleurs et contractants employés au sein de l'unité.
- **Lois et réglementations de récolte du bois.** La société conduit toutes les activités de planification, de récolte et autres activités au sein de l'unité de gestion forestière en accord avec les réglementations gouvernementales pertinentes.
- **Taxes forestières.** La société paie toutes les redevances prescrites par la loi, royalties, taxes et autres droits liés à l'exploitation de l'unité de gestion forestière et du bois qu'elle en extrait.
- **Identification, transfert et livraison des grumes.** La société assure que toutes les grumes transportées de l'unité de gestion forestière sont correctement identifiées, sont accompagnées d'une documentation adéquate et sont transportées conformément aux réglementations gouvernementales.
- **Traitement et expédition du bois.** Les installations de traitement du bois et les sociétés d'expédition ont des licences valides et opèrent conformément aux réglementations en vigueur.

Source: Royal Institute of International Affairs, 2004

sans références croisées qui renvoient à un registre de licenciés et des rapports rigoureux sur les opérations d'abattage. Grâce aux réseaux informatiques, toutefois, ces différentes séries de données peuvent être reliées en temps réel, offrant un outil puissant tant pour la prévention que pour la détection des crimes forestiers (Christy, 2004).

AMÉLIORER LES DONNÉES ET CONNAISSANCES POUR LA DÉTECTION DES ACTES ILLÉGAUX EN FORÊT

Les méthodes suivantes peuvent aider à perfectionner les données sur les activités illégales dans le secteur forestier et à détecter les crimes forestiers, parfois avant même que l'infraction ne soit commise.

Notification et surveillance

La détection la plus efficace repose sur l'information et l'analyse, l'association de rapports et d'une vérification par échantillon citées ci-dessus. Ceci ne révélera pas forcément les crimes forestiers, mais dressera un tableau plausible de la localisation et de la nature des activités, ce qui devrait faciliter grandement la conduite d'inspections ciblées pour détecter les délits. Les modalités juridiques de base sont par conséquent les mêmes que pour un suivi préventif: rapports et pouvoirs d'inspection obligatoires. Il existe au moins trois degrés d'inspection qui doivent être pris en compte dans la législation forestière:

- des inspections de routine, qui doivent avoir lieu avec ou sans présomption de crime et pour lesquelles un mandat ne devrait pas être obligatoire;
- en cas de soupçon d'un délit, avec obligation de mandat;
- en cas de soupçon d'un délit, sans obligation de mandat.

Le type d'inspection dépendra du système judiciaire de chaque pays, mais les facteurs à prendre en compte sont notamment l'urgence de l'inspection (par exemple, un véhicule en mouvement), la difficulté d'obtenir un mandat (par exemple, lorsque le site est en pleine forêt) et la protection du caractère personnel normalement accordé au site (par exemple, un logement). Par exemple, la République du Congo autorise l'accès libre aux installations et aux véhicules mais pas aux habitations et aux murs d'enceinte, sauf dans le cas d'un délit et en présence d'un policier. Les agents ne sont pas autorisés à pénétrer dans les habitations entre 19h et 5h. La République-Unie de Tanzanie autorise la perquisition de logements uniquement sur présomption de délit (Christy, 2004).

Les évaluations sur le terrain étant essentielles pour détecter l'existence et l'ampleur des opérations illégales, un des objectifs les plus importants de toute stratégie d'application des lois en forêt doit être l'amélioration des capacités d'effectuer des visites de suivi efficaces sur le terrain. Trois éléments centraux sont à prendre en compte:

- formation adéquate du personnel chargé de la surveillance sur le terrain;
- appui logistique (transport, cartes, GPS, appareils photo, etc.);
- recours aux outils de télédétection comme les photographies aériennes et différents types d'images par satellite (les survols aériens se sont également avérés très utiles dans certains pays, mais ils ont, naturellement, un coût élevé).

Enquêtes de diagnostic

Les enquêtes de diagnostic confidentielles des activités illégales peuvent constituer un instrument efficace pour estimer leur ampleur, les procédures suivies et les

motivations. Ces enquêtes peuvent être ciblées sur le secteur commercial, sur les responsables du gouvernement, les communautés et d'autres acteurs principaux du secteur et fournir une base précieuse pour la mise au point de mesures correctrices (encadré 50). Elles sont particulièrement utiles si elles sont axées sur différents acteurs afin de pouvoir comparer les informations reçues. Contrairement au scepticisme initial, l'expérience montre que les répondants peuvent être tout à fait honnêtes et instructifs. Les enquêtes de diagnostic ont servi à obtenir des informations sur les actes les plus secrets, comme le «blanchiment» du bois, les paiements de pots-de-vin et les procédures utilisées pour violer la loi. Les enquêtes peuvent servir à mesurer l'étendue des actes illicites, en étudiant les facteurs (y compris l'échec des politiques) qui y contribuent ou en enquêtant sur des actes ou des acteurs spécifiques.

ENCADRÉ 50

Enquêtes de diagnostic de la corruption

La conception et la mise en œuvre d'enquêtes de diagnostic approfondies, spécifiques aux organismes, pour les autorités, les utilisateurs et les entreprises, constituent une innovation qui offre des apports tangibles aux pays soucieux de renforcer leurs capacités et les programmes de réforme institutionnels. A l'encontre de toute sagesse traditionnelle, les nouvelles enquêtes voient les répondants disposés à fournir des informations détaillées sur la mauvaise gestion qu'ils ont personnellement constatée (contrairement à une simple indication de vagues sensations d'une corruption diffuse).

Les répondants rendent compte de détournements de fonds publics, vol de la propriété de l'Etat, soudoiment pour raccourcir les délais, pour obtenir le monopole et pour les achats. Ces enquêtes de diagnostic recueillent des statistiques détaillées sur la fréquence et le coût des pots-de-vin payés par les entreprises aux organismes de réglementation dans différents organismes ainsi que les lacunes des services publics et autres indicateurs de performance et d'efficacité. Une multiplicité de dimensions de gouvernance est incluse dans ces diagnostics, permettant une analyse approfondie de questions telles que la méritocratie, la discrétionnalité, la transparence du budget, et l'accent et l'impact de la réduction de la pauvreté. L'analyse de ces statistiques sert alors d'apport vital pour établir des priorités dans la formulation d'un programme de réformes visant à améliorer la gouvernance.

Lorsque les données ont été présentées aux membres de la communauté des affaires, de la société civile et aux pouvoirs exécutif et législatif, le débat a brusquement basculé, les preuves empiriques et les défaillances du système à affronter prenant le pas sur des accusations vagues, injustifiées, et souvent personnalisées.

Source: Thomas et al., 2000

Les enquêtes de diagnostic doivent être conçues avec soin pour garantir des résultats objectifs et statistiquement valides, et, partant, un certain degré de crédibilité. Elles doivent assurer aux répondants la confidentialité absolue de leurs réponses. L'emploi d'enquêteurs indépendants et réputés est une condition importante pour garantir l'objectivité et la crédibilité (Kaufmann *et al.*, 2001). A ce jour, ce genre d'enquêtes dans le secteur forestier est relativement rare.

Informateurs

Une autre aide à la détection des délits forestiers peut venir des informateurs. La législation prévoit souvent des récompenses pour ceux qui aident à condamner les contrevenants, et dans certains pays, même les agents forestiers – qui sont chargés de faire appliquer la loi – ont droit à des récompenses (voir exemple du Niger au Chapitre 5). Toutefois, donner une part de récompenses aux agents forestiers, lorsque cela va de pair avec la capacité d'infliger des amendes sur le champ, peut aussi encourager les petits actes de harcèlement pour obtenir des gains au détriment d'enquêtes plus laborieuses sur les grandes infractions. Les informateurs seront plus susceptibles de fournir des informations fiables si les récompenses peuvent être versées sans condamnation et si une protection est offerte contre des accusés vindicatifs (Christy, 2004).

Les ONG, sources d'information

Comme nous l'avons vu au Chapitre 5, les ONG peuvent constituer une source importante et fiable d'information sur les activités illicites dans le secteur forestier. Plusieurs exemples dans ce chapitre indiquent le rôle prédominant que les ONG jouent dans la détection et le suivi de la coupe illégale et du commerce.

Estimations des intrants/extrants de bois industriel

Lorsque la production est fortement concentrée sur quelques entreprises, il est relativement facile de suivre et de mesurer la production industrielle. Ces informations peuvent à leur tour servir à estimer les besoins de matière première correspondants de l'industrie, qui sont satisfaits par des sources d'importation, par les stocks ou par des sources nationales. Les deux premières provenances sont généralement faciles à surveiller. Ainsi, si les approvisionnements de matières premières de source nationale déclarées par l'entreprise s'écartent considérablement des apports estimés, la différence peut traduire la présence soit d'une déclaration illégale, soit d'une provenance illégale du bois. Si les fournisseurs de bois sont peu nombreux et sont tenus de déclarer leurs ventes, des discordances peuvent être l'indication de sources illégales.

Cette méthode a été utilisée par l'industrie forestière indonésienne, y compris pour les scieries et la production de pâte à papier et de contreplaqué. Les chiffres indiquent que l'industrie, au bas mot, a consommé quelque 61 million m³ de bois en 1997, soit beaucoup plus que les 36 millions de m³ que le gouvernement considérait comme la récolte durable à l'époque, et montrait donc l'ampleur de la provenance illégale de bois dans le pays.

Surveillance aérienne et détection par satellite

Les meilleures preuves d'activités forestières illégales viennent de la surveillance aérienne et de la détection par satellite. Il faut des connaissances spécialisées pour interpréter les données de télédétection, et les tribunaux ne sont pas forcément disposés à accepter des témoignages d'experts s'ils ne connaissent pas eux-mêmes le sujet. Cependant, le suivi de la coupe illégale à l'aide d'images par satellite a été employée avec succès au Cameroun, l'Institut mondial pour les ressources offrant son expertise pour l'interprétation des données par satellite (encadré 51).

Avec l'appui de l'OIBT, un système analogue est en train d'être mis au point par l'Observatoire mondial des forêts (GFW) pour la République du Congo et est envisagé pour la République Centrafricaine et la République démocratique du Congo. Le Costa Rica commence à appliquer un système de détection de la conversion illégale des forêts en pâturages, basé sur l'utilisation des SIG et GPS (encadré 52).

ENCADRÉ 51

Détection par satellite et surveillance assistée par cartes de la coupe illégale au Cameroun

Global Forest Watch (ou Observatoire mondial des forêts) de l'Institut mondiale pour les ressources (IMR) et le Gouvernement du Cameroun ont signé un accord en 2002 pour le partage de données et cartes sur les forêts du pays dans une tentative de réduire la coupe illégale galopante. Il s'agit du premier accord de surveillance de ce type en Afrique, basé sur des cartes. L'accord stipule que le Ministère de l'environnement et des forêts du Cameroun (MINEF) fournira à Global Forest Watch des informations sur les concessions forestières et les allocations dans le pays. A son tour, WRI rédigera des rapports sur l'état des concessions forestières au Cameroun et dressera des cartes qui permettront aux fonctionnaires du MINEF de détecter la coupe illégale dans le pays. Des cartes de routes d'exploitation créées par l'Observatoire mondial des forêts à partir d'images par satellite, associées à des informations précises sur les sites possibles d'exploitation légale, permettront d'identifier les zones à problèmes et de les cibler en priorité pour les audits de terrain. L'imagerie par satellite permet de déceler de nouveaux itinéraires d'exploitation hors des zones de concession actives et dans les parcs nationaux. Elle aidera aussi à déterminer si le taux et l'ampleur de la coupe sont conformes aux plans d'aménagement forestier. L'Observatoire mondial des forêts a désormais publié son premier Atlas forestier interactif du Cameroun qui – en dépit de données incomplètes ou manquantes – comprend des données sur 179 ventes de volumes sur pied (sur un total de 331) et de 12 forêts communautaires (sur un total de 67). Les informations sont du domaine public et sont accessibles par l'intermédiaire du site web de l'Observatoire mondial.

Traçabilité des grumes

La traçabilité des grumes permet aux autorités de suivre de près la production de bois et les flux relatifs par la chaîne de contrôle. Elle est utilisée dans plusieurs pays pour améliorer la surveillance et le contrôle en forêt, notamment au Cameroun (encadré 53) et à Fidji (encadré 54).

Points de contrôle routiers ou fluviaux

Des points de contrôle routiers ou fluviaux ne nécessitent pas des technologies coûteuses d'avant-garde et peuvent, dans certaines conditions, s'avérer très efficaces pour détecter le bois coupé ou transporté illégalement. La circulation des grumiers doit être limitée aux horaires de travail ou des permanences doivent

ENCADRÉ 52

Détection assistée par SIG/GPS de la conversion illégale des forêts au Costa Rica

FUNDECOR, une ONG du Costa Rica, qui a pour vocation de promouvoir la conservation et la gestion durable des ressources naturelles de la Cordillera Volcánica Central, a mis au point un nouveau système de détection de la conversion illicite des forêts en pâturages. Les forêts de production du Costa Rica sont généralement privées, de petites dimensions et très fragmentées, et toute conversion de forêts à d'autres usages est interdite par la loi. Si les réglementations régissant les plans d'aménagement forestier sont rigoureuses et techniquement bien fondées, l'observation de ces règles demande du temps et de l'argent. Au lieu de préparer le plan de gestion requis, de nombreux propriétaires préfèrent convertir illégalement leurs forêts en pâturages en coupant le sous-bois et en semant des herbes à pâturages tout en conservant les arbres de haute valeur commerciale. Ensuite, ils demandent un permis pour couper les arbres individuels sur les pâturages, ce qui est plus facile, moins coûteux et plus rapide à obtenir qu'un permis d'exploitation basé sur un plan d'aménagement forestier.

Grâce à des agendas personnels électroniques de poche, et à un système d'information géographique comprenant une carte du couvert forestier du Costa Rica et un GPS, les agents forestiers peuvent aisément constater si la zone pour laquelle le permis est sollicité devrait être une superficie forestière. Le système a un coût abordable (moins de 600 dollars EU) et comporte une marge d'erreur de seulement cinq mètres, ce qui suffit pour la plupart des applications. Ce système peut également servir à détecter la coupe illégale en forêt. FUNDECOR travaille en étroite collaboration avec le Ministère de l'environnement et des mines (MINAE) afin d'introduire ce système dans tout le pays en aidant à former le personnel forestier à son utilisation.

Source: FUNDECOR, 2005

être assurées aux points de contrôle 24h/24, sans quoi ils ne serviraient à rien. Des contrôles efficaces ont été mis en place en Équateur (encadré 41 au Chapitre 5), au Mozambique (encadré 55) et au Honduras.

AMÉLIORER LES DONNÉES ET LES CONNAISSANCES POUR LA DÉTECTION DU COMMERCE ILLÉGAL DE PRODUITS FORESTIERS

Comparer les exportations déclarées et les statistiques d'importations correspondantes peut, dans certains cas, servir à estimer l'ampleur du commerce illégal à l'échelle internationale. Cette méthodologie est très utile si le pays est un grand exportateur et si on constate régulièrement des discordances. Toutefois, une

ENCADRÉ 53

Collaboration entre le Gouvernement du Cameroun et la firme SGS

Dans le cadre du projet de traçabilité des grumes, la firme indépendante de certification SGS aide le Ministère de l'Environnement et des Forêts à créer un service distinct chargé de contrôler les flux des grumes de la forêt (des parcs à bois au départ, puis des souches) tout au long de la filière de production jusqu'aux ports et aux usines de traitement. Le projet comprend les activités suivantes:

- identifier toutes les grumes/souches dotées d'étiquettes avec codes barres attribués aux sociétés d'exploitation légitimes selon des volumes de coupe convenus;
- suivre la production et les mouvements de grumes en fonction des déclarations des sociétés (numéro de code barre utilisé sur les déclarations réglementaires; vérifications croisées avec étiquettes) et vérifier par des contrôles inopinés, notamment des contrôles du gouvernement sur les chantiers et des points de contrôle et des inspections de la SGS aux ports;
- administrer une base de données centrale;
- effectuer d'autres contrôles indépendants sur le terrain (les investigations de terrain incombent au service du *Programme de Sécurisation des Recettes Forestières* du Ministère qui opèrent aux points de contrôle et dans les usines, et à l'Unité centrale de contrôle du Ministère dans la forêt);
- lancer un système informatisé pilote et un programme d'audit continu pour contrôler les approvisionnements en grumes aux usines de traitement du bois;
- estimer le montant des taxes d'abattage et d'approvisionnement dues par l'industrie et suivre les contingents de transformation;
- publier des rapports et statistiques mensuels et trimestriels;
- dispenser une formation aux sociétés d'abattage et aux services du Programme de sécurisation des recettes forestières et organiser le transfert de technologie.

Source: Amariei, 2005

ENCADRÉ 54

Traçabilité des grumes à Fidji

Le Département des forêts de Fidji a mis au point un système utilisant les technologies de l'information pour traiter, documenter et stocker des informations sur la récolte, la transformation et l'exportation de ses produits forestiers. Cette initiative, financée par l'OIBT, comprend le numérotage des grumes afin de pouvoir effectuer leur suivi jusqu'à la souche. Une étiquette en plastique est attachée à la grume et à sa souche après l'abattage. Les étiquettes et les marteaux ont été testés d'abord sur une vaste gamme d'essences pour en évaluer la viabilité. Les numéros des grumes et des souches sont apposés sur un formulaire spécial, et cette procédure est répétée pour tous les arbres abattus. Une fois que les grumes arrivent au site de débarquement, ils sont soumis à une autre procédure de mesurage et de numérotation des grumes. Ces nouveaux codes servent aux responsables forestiers durant le cubage et dans la déclaration. Un employé à plein temps a été recruté par le département pour numéroté les grumes sur le site. Il travaille sous la supervision du garde-forestier responsable de la zone. Le projet a été bien accueilli par les agents de terrain. Fidji est en train d'étudier les moyens d'étendre le système de suivi des grumes à tout le pays.

Source: Département des forêts de Fidji, 2000

récente étude (OIBT, 2004) identifie un certain nombre de sources de disparités qui ne reflètent pas forcément des activités illégales, à savoir:

- erreurs de compilation;
- erreurs dérivant de systèmes de collecte de données inappropriés;
- différentes pratiques de classification;
- disparités provenant de mesures et de conversions de produits;
- exportations triangulaires, transitant dans des pays tiers.

Ainsi, il n'est pas possible d'utiliser les écarts des données commerciales pour estimer l'ampleur de certains types de produits ligneux échangés illégalement. Citons quelques exemples:

- produits sortis clandestinement d'un pays, qui n'entrent jamais dans le circuit commercial officiel et ne figurent donc jamais dans les statistiques officielles (pas d'écart);
- produits sortis clandestinement d'un pays mais légalisés par des moyens frauduleux vers le pays importateur, et entrant ainsi dans le système officiel;
- abus de mécanismes de transfert des coûts («transfer pricing») entre les filiales d'une même société qui peut sous-déclarer la valeur des exportations à des fins d'évasion fiscale, etc.;
- fausses déclarations de volumes et d'essences exportées, pour contourner les interdictions d'exportation ou les impôts. Des droits tarifaires élevés à

ENCADRÉ 55

Points de contrôle routiers au Mozambique

Un des éléments primordiaux du système actuel de contrôle forestier au Mozambique se fonde sur des points de contrôle au bord des routes entre les sites d'exploitation et les principaux ports et villes, où les contrôleurs du gouvernement vérifient les volumes de bois par catégorie et la conformité des licences (les volumes enregistrés servent aussi pour la perception des impôts). Le travail de ces points de contrôle fixes est complété, lorsque les circonstances le permettent, par des patrouilles mobiles.

Une nouvelle loi interdit la circulation des camions-remorques la nuit. Les principaux points de contrôle coïncident avec les postes de police et sont donc opérationnels 24 h/24. La police appréhende ceux qui transportent des produits forestiers la nuit, leur inflige immédiatement une amende et les soumet à d'autres contrôles / investigations. Dans les zones reculées, toutefois, les points de contrôle ne fonctionnent que durant la journée en raison du manque d'équipement et de ressources humaines. Le gouvernement compte faire fonctionner les points de contrôle 24 h/24 et déléguer le respect des lois forestières aux agents officiels (officier des douanes, policier, etc.) en l'absence d'inspecteurs aptes à faire appliquer les lois forestières au point de contrôle.

Ce système fonctionne assez bien (il suffit de voir combien d'amendes sont infligées chaque année). Toutefois, une faiblesse du système semble être le manque de personnel qualifié.

Source: Del Gatto, 2003; Chicue, Ministère du tourisme du Mozambique, communication personnelle, 2005

L'importation ou des contingents d'importation favorisent la sous-facturation et le faux étiquetage des produits.

La capacité de faire la distinction entre les disparités indiquant des actes illégaux et d'autres sources de discordances est vitale pour obtenir des estimations adéquates du commerce illégal. Ceci implique l'élimination progressive des sources «légitimes» de disparités en examinant les systèmes d'import-export.

Une tentative de ce genre a été faite en 2002 faisant intervenir plusieurs pays industrialisés et pays en développement, et les résultats ont montré des écarts considérés comme «anormaux» et par conséquent pouvant être dus à des actes illégaux ou «anormaux» (Eastin et Pérez-García, 2002).

Lorsque les disparités sont importantes ou se répètent systématiquement pendant plusieurs années, et ne peuvent s'expliquer par des facteurs «normaux», il y a de fortes chances pour qu'une grande part de bois a fait l'objet d'un commerce illégal. L'encadré 56 montre les données des dernières années des échanges entre l'Indonésie et ses partenaires, la Chine et la Malaisie.

ENCADRÉ 56
Quelques flux commerciaux de l'Indonésie avec la Chine
et la Malaisie (1 000 m³)

Produit/année	Indonésie–Malaisie		Indonésie–Chine	
	Volume d'importations déclarées par la Malaisie	Volume d'exportations déclarées par l'Indonésie	Volume d'importations déclarées par la Chine	Volume d'exportations déclarées par l'Indonésie
Grumes				
2001	715	3	1 138	6
2002	199	0	248	2
2003	31	1	116	0
Sciages				
2001	33	5	1 168	113
2002	524	9	1 316	333
2003	1 121	17	1 052	153

Source: ITTO, 2005

Parmi les mesures permettant d'affronter des disparités et faciliter l'identification du commerce illégal, les initiatives suivantes ont obtenu les meilleurs résultats dans un sondage de pays ayant participé à plusieurs enquêtes bilatérales sur les disparités dans les données commerciales (OIBT, 2004):

- encourager les pays à rendre plus uniformes les mesures des produits devant être déclarés pour le commerce;
- améliorer la coopération entre les pays en matière d'application de la législation douanière;
- encourager les pays à harmoniser les déclarations d'exportation et les formulaires d'importation;
- offrir des fonds et/ou une assistance technique aux pays pour améliorer les systèmes de collecte de données;
- réviser les codes des douanes dans le but de les harmoniser davantage.

SENSIBILISATION DU PUBLIC

L'inaccessibilité des ressources et un manque de connaissances de l'état des forêts signifient également que le crime en forêt arrive rarement aux oreilles du public. Un public mal informé comprenant mal les menaces pour les valeurs forestières a peu de chances de pouvoir exercer une pression politique sur les élus pour inciter à des mesures correctrices. Une bonne gestion forestière se traduit par des votes bien moindres que d'autres problèmes beaucoup plus visibles comme l'éducation et la santé qui tendent à dominer le débat politique. Par conséquent, sensibiliser davantage le grand public sur les impacts écologiques, sociaux et économiques négatifs des activités illégales et l'importance de la surveillance/

ENCADRÉ 57

Sensibiliser l'opinion publique à la coupe illégale au Costa Rica

Dans le cadre de sa stratégie nationale de lutte contre la coupe illégale, le Ministère de l'environnement et des mines (MINAE) du Costa Rica a réalisé un spot diffusé régulièrement à la télévision nationale qui informe le public du problème de la coupe illégale dans le pays et de ses impacts environnementaux et socio-économiques néfastes. Il demande aux citoyens de n'acheter du bois que de provenance légale et de dénoncer les cas attestés d'activités forestières illégales à un numéro de téléphone du Ministère de trois chiffres aisément mémorisable. Un spot similaire a été réalisé par FUNDECOR, une ONG qui collabore étroitement avec le Ministère dans ses efforts de lutte contre la coupe illégale. Ce deuxième spot télévisé sensibilise le public aux nouvelles technologies de détection de la conversion illégale des forêts, qui reposent sur l'utilisation des SIG et des GPS.

détection des opérations illégales dans le secteur forestier est fondamental (encadré 57). De même, soutenir des programmes d'éducation environnementale pour les populations locales a également son importance. Les évaluations de la ressource forestière et des opérations de coupe illégale devraient être portées à la connaissance du grand public.

CONCLUSIONS

- TMDes informations précises et actualisées sont indispensables à la prévention, détection, surveillance, notification, investigation et enfin, suppression du crime en forêt. La plupart des pays ont besoin de données supplémentaires sur les ressources forestières et les activités forestières illégales, afin que les gouvernements puissent établir des priorités d'actions correctrices et faire appliquer la loi.
- TML'évaluation et le suivi des ressources forestières sont indispensables, car ils fourniront les données de base sur l'état des ressources forestières, qui, à leur tour, permettront de suivre leur évolution au fil du temps.
- TMUne définition opérationnelle de la légalité convenue entre les partenaires commerciaux permettra la restriction du commerce illégal de bois. Les pays devraient recenser tous les éléments nécessaires pour définir leur concept de légalité, en tenant compte des normes internationales et des circonstances locales.

TM Une fois que la légalité dans le secteur forestier a été définie et convenue par tous les groupes intéressés, les méthodes suivantes pourraient aider à améliorer les données sur les ressources forestières et à détecter les activités criminelles en forêt:

- vérification/suivi sur le terrain et notification des opérations forestières;
- enquêtes de diagnostic confidentielles sur les activités illégales axées sur les entreprises, les agents du gouvernement, les communautés et autres acteurs principaux du secteur;
- recours à des informateurs dans le secteur forestier et aux ONG pour obtenir des informations actualisées sur l'évolution des ressources forestières et les opérations illégales;
- estimations des intrants/extrants de bois industriel pour identifier les approvisionnements de source illégale;
- surveillance aérienne et détection par satellite;
- traçabilité des grumes;
- points de contrôle informatisés reliés au système d'enregistrement des licences.

TM La comparaison des statistiques officielles d'exportations et d'importations peut servir à estimer l'ampleur du commerce international illégal, en particulier si les écarts sont importants et s'ils se répètent de façon systématique pendant plusieurs années.

TM Une meilleure sensibilisation aux impacts de la foresterie illégale est aussi cruciale pour recevoir l'approbation et le soutien de la société pour l'application des lois dans le secteur forestier.

7. L'économie politique de l'application des lois dans le secteur forestier

Les gouvernements ont souvent du mal à mobiliser le soutien nécessaire à la mise en œuvre des réformes stratégiques et juridiques dans le secteur forestier, généralement à cause de l'opposition de lobbies économiques et politiques. Cette résistance est relativement courante, comme l'illustrent les études de cas du Cambodge et de l'Équateur, où les groupements d'intérêt ont véritablement entravé les efforts de suivi indépendant des opérations forestières illégales. Ainsi, les décideurs doivent anticiper les conflits et trouver des moyens de servir les multiples intérêts qui seront affectés par les changements de politiques, de lois et d'institutions.

COMPRENDRE LES RELATIONS DE POUVOIR

Les réformes stratégiques, législatives et institutionnelles seront en grande partie déterminées par les relations de pouvoir entre les divers groupes et individus. Les réformes pour une meilleure gouvernance dans le secteur forestier ont peu de chances de survivre aux débats parlementaires et aux accords en coulisses si elles ne sont pas en mesure de surmonter l'opposition de ceux qui seront perdants en cas d'approbation des réformes.

Il est par conséquent de la plus haute importance de tracer la structure des personnes et des groupes susceptibles d'influer sur l'approbation et la mise en œuvre des réformes, comme, par exemple, ceux qui détiennent un pouvoir politique et/ou économique, tels que les hauts fonctionnaires dans les administrations forestières et liées aux forêts (notamment l'agriculture, les infrastructures, l'énergie, etc.), les industriels forestiers, les concessionnaires et les grands exploitants/agriculteurs. D'autres groupes d'électeurs, généralement sans pouvoir politique, comme les cultivateurs itinérants, les communautés indigènes et les paysans sans terres, pourraient, dans une moindre mesure, exercer une influence de façon plus informelle, par exemple, par le biais des ONG et des médias. Les différents groupes ont différentes valeurs, expériences, connaissances, loyautés institutionnelles, et pouvoirs politiques et économiques. Les questions de pouvoir sont indissolublement liées aux questions de responsabilité. La notion d'obligation redditionnelle envers un groupe implique que les personnes détenant un pouvoir reconnaissent leur responsabilité à l'égard de ceux qui en sont dépourvus. Il est important de bien saisir ces problèmes pour mieux sensibiliser la société aux réformes de politique et de législation et pouvoir obtenir son soutien.

CRÉER UN VASTE SOUTIEN POUR LES RÉFORMES

L'analyse de la manière dont les nouvelles mesures d'application des lois forestières influenceront sur les divers groupements d'intérêt peut aider à identifier les partisans et les détracteurs des réformes (notamment les groupes hors du secteur forestier), qui peuvent exercer des pressions sur les décideurs. Il est également crucial d'évaluer et de comprendre les contextes historiques et culturels qui infléchissent l'opinion publique pour assurer le succès de toute réforme. Par exemple, certaines sociétés peuvent tolérer la corruption plus que d'autres, ce qui veut dire que l'accueil par le public des initiatives du gouvernement pour lutter contre ces actes risque d'être apathique.

Obtenir le soutien de ceux qui sont le plus touchés par les réformes

La viabilité d'actions correctrices dans le secteur forestier dépend en partie de la perception des coûts et avantages par les divers acteurs. Il ne fait aucun doute que le soutien à l'application des lois viendra de ceux qui en tirent un profit. Par exemple, le Ministère du Trésor ou des Finances appuiera vraisemblablement les réformes si cela entraîne des rentrées d'argent pour le gouvernement. Les opérateurs forestiers qui respectent déjà la loi soutiendront également les efforts contribuant à instaurer une situation équitable pour tous et à éliminer les concurrents agissant dans l'illégalité. Les communautés appuieront aussi la loi si celle-ci respecte et défend leurs droits traditionnels.

Après avoir analysé l'influence des changements sur les différentes parties prenantes, il est capital d'atténuer la résistance au changement. Par exemple, le gouvernement bolivien qui a institué une redevance unique par concession (voir encadré 28) s'est heurté à la forte opposition des concessionnaires: beaucoup d'entre eux ont abandonné de vastes superficies qu'ils avaient en concession ou ont refusé de payer la redevance, ce qui s'est traduit par une non application généralisée. On aurait peut-être pu éviter certains de ces problèmes – ou tout du moins faciliter la planification de mesures d'intervention – en analysant à quel point la redevance pesait sur la situation financière des concessionnaires, comment ils auraient pu organiser une résistance à la loi, et comment le système exposait financièrement l'administration forestière au non-respect des lois.

Obtenir le soutien du grand public

L'opinion publique constitue souvent un facteur clé pour dégager un appui politique en faveur de nouvelles lois et réglementations. Le soutien du public dépend en partie de la répartition des coûts et avantages dérivant de l'application des lois. Le cas de la Bolivie montre que les efforts du groupe de concessionnaires – si petit fût-il – qui ont organisé la campagne contre les nouvelles réglementations, ont été efficaces, car le public n'a pas perçu les bénéfices d'une meilleure application de la loi. En conséquence, la mobilisation d'un soutien politique doit s'inscrire dans le cadre d'un effort d'information des électeurs et du public sur les avantages sociaux dérivant du respect des lois. L'information et l'éducation du public peut être une stratégie utile pour gagner un soutien politique en faveur du changement, même si elle prend du temps, et devrait par conséquent faire partie d'une stratégie à long terme d'amélioration de l'application des lois dans le secteur forestier.

CONCLUSIONS

- TM Les groupements d'intérêt lésés par les réformes d'amélioration de l'application des lois forestières peuvent entraver la conception ou la mise en œuvre de nouvelles règles et réglementations.
- TM Les réformateurs devront analyser la structure, les atouts relatifs et les réponses probables de toutes les parties affectées, et s'organiser en conséquence pour garantir leur soutien en faveur des nouvelles réglementations.
- TM Les stratégies visant à gagner l'appui des différents groupes d'intérêt varieront en fonction du contexte politique, économique et culturel du pays.

Bibliographie

- Amariei, L.** 2004. *Legal compliance in the forest sector. Case study: Cambodia*. Rapport à FAO/OIBT, Rome.
- Amariei, L.** 2005. *Legal compliance in the forest sector. Case study: Cameroon*. Rapport à FAO/OIBT, Rome.
- Auzel, P., Fomete, T., Joseph, O. et Owada, J.C.** 2002. *Evolution of the exploitation of Cameroon's forests: national production, illegal exploitation, perspectives*. Londres (Grande-Bretagne), Department for International Development (DFID). Disponible: www.illegal-logging.info/papers/Eng_summary_Nov_2002.pdf
- Banque mondiale.** 2004. *Doing business in 2005. Removing obstacles to growth*. Washington, DC (Etats-Unis), Oxford University Press et World Bank.
- Banque Mondiale/WWF Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use.** 2005. *Illegal logging and law enforcement in Indonesia*. Résultats du processus d'évaluation de la Banque mondiale et de l'Alliance WWF (projet).
- Bojanic, A. et Bulte, E.H.** 2002. Financial viability of natural forest management in Bolivia: environmental regulation and the dissipation and distribution of profits. *Forest Policy and Economics*, 4: 239–250.
- Brack, D.** 2005. *Illegal logging*. Briefing Paper SDP BP 05/02. London, UK, Chatham House.
- Brown, D. et Luttrell, C.** 2004. *Review of independent forest monitoring*. London, UK, Overseas Development Institute (ODI) for DFID. Disponible à: www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFMFinal.pdf
- Callister, D.J.** 1999. *Corrupt and illegal activities in the forestry sector: current understandings, and implications for World Bank Forest Policy*. Projet pour examen. Disponible à: www.illegal-logging.info/papers/Corruption.rtf
- Christy, L.** 2004. *Designing forestry legislation to improve compliance*. Consultant report to FAO, Rome.
- Confédération des industries papetières européennes (CEPI).** 2002. CEPI's position on illegal logging and forest law enforcement, governance and trade (FLEGT). Ré-imprimé dans *CEPI Report on FLEGT and illegal logging*. Document d'information pour l'Atelier UNECE/FAO sur l'exploitation illégale dans la région de l'UNECE, Genève (Suisse), 16–17 septembre 2004.
- Conseil chinois de coopération internationale pour l'environnement et le développement (CCICED).** 2002. *Implementing the natural forest protection program and the sloping land conversion program: lessons and policy recommendations*. Western China Forest Grasslands Task Force. Disponible à: www.harbour.sfu.ca/dlam/Taskforce/grassfindingindex.htm
- Conseil international des associations forestières et papetières (ICFPA).** 2002. *Déclaration sur l'abattage illégal du bois du Conseil international des associations*

- forestières et papetières*. Disponible à: www.icfpa.org/Issues/Statement_illegallogging.asp
- Contreras-Hermosilla, A. et Vargas Rios, M.T.** 2002. *Social, environmental and economic dimensions of forest policy reforms in Bolivia*. Washington, DC (Etats-Unis) Forest Trends et Bogor, Indonésie, Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR).
- Del Gatto, F.** 2003. *Support for the implementation of the forest and wildlife legislation in Mozambique*. Projet FAO TCP/MOZ/2904 (A). Projet de document de discussion préliminaire. Direção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB) et FAO.
- Département des forêts de Fidji.** 2000. *Forestry export monitoring system*. Rapport final d'un projet conjoint Forestry/OIBT.
- Dickson, T.** 2002. The financial case for behaving responsibly. *The Financial Times*, 19 août.
- Eastin, I. et Perez-Garcia, J.** 2002. *Discrepancies in forest products trade statistics*. Seattle, Washington (Etats-Unis), Université de Washington, Center for International Trade in Forest Products (CINTRAFOR).
- Embido, O.** 2001. *Forest law enforcement and investigation techniques in the Philippines*. Communication pour l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier: Conférence ministérielle d'Asie de l'Est, Bali, Indonésie 11–13 septembre
- FAO.** 2001a. *Forest finance: the forest revenue system and government expenditure on forestry in Niger*. Document de travail: FSFM/WP/05. Accra (Ghana), Bureau régional de la FAO pour l'Afrique.
- FAO.** 2001b. *Forests out of bounds: impacts and effectiveness of logging bans in natural forests in Asia-Pacific*, ed. P.B. Durst, T. Waggener, T. Enters et T. Lay Cheng. Bangkok, Thaïlande, Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique.
- FAO.** 2003. *Impact intersectoriel des politiques forestières et des autres secteurs*, par Y.C. Dubé et F. Schmithüsen. Etudes FAO: forêts 142. Rome.
- FAO.** 2004a. *Simpler forest management plans for participatory forestry*. Forestry Policy and Institutions Working Paper. Rome.
- FAO.** 2004b. *Helping make rights a reality: Centro de Formação Jurídica e Judiciária's innovative programme of support to the judiciary in implementing Mozambique's new natural resource laws*. Development Law Service Paper. Rome.
- FERN.** 2005. *EU Forest Watch*. Numéro 95 (avril). Disponible à: www.fern.org
- Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR).** 2005. Voir: www.fundecor.org
- Global Forest Watch.** 2002. *WRI, Cameroon ink pact to monitor forests, curb illegal logging*. Disponible à: www.globalforestwatch.org/english/about/pressreleases/20020606.cameroon.htm
- Global Witness.** 2004a. *Taking a cut – institutionalised corruption and illegal logging in Cambodia's aural wildlife sanctuary*. Washington, DC, USA. Disponible à: www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00066.html
- Global Witness.** 2004b. *Resources, conflict and corruption. The work of Global Witness*. Londres (Grande-Bretagne).

- Global Witness.** 2005a. *Forest law enforcement in Cameroon: third summary report of the independent observer July 2003 – February 2005.*
- Global Witness.** 2005b. *A guide to independent forest monitoring.* Londres (Grande-Bretagne). Disponible à: www.globalwitness.org/projects
- Gouvernement d'État du Mato Grosso et Fundação estadual do Meio Ambiente (FEMA).** 2001. *Environmental control system on rural properties.* Disponible à: www.forestforum.org.uk/docs/MatoGrossoPaper.pdf
- Greenpeace.** 2001a. *Amazon mahogany criminals busted – US\$7 million of “green gold” seized.* Disponible à: www.archive.greenpeace.org/amazon/ship/oct31.html
- Greenpeace.** 2001b. *Greenpeace investigations in Amazon lead to historic decision by Brazilian Government.* Disponible à: www.archive.greenpeace.org/pressreleases/forests/2001dec6.html
- Institut mondiale pour les ressources.** 2001. *Independent forest concession monitoring system in Central Africa.* Mise à jour préparée par Global Forest Watch en collaboration avec l'Association interafricaine des Industries forestières et l'Alliance mondiale pour la nature.
- Kaufmann, D., Kraay, A. et Mastruzzi, M.** 2003. *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002.* World Bank Policy Research Working Paper No. 3106. Disponible à: ssrn.com/abstract=405841
- Kaufmann, D., Pradhan, S. et Ryterman, R.** 2001. New frontiers in diagnosing and combating corruption. In *Improving governance and controlling corruption.* Washington, DC (Etats-Unis), World Bank Institute.
- Lindsay, J.** 2004. Legal frameworks and access to common pool resources. *Forests, Trees and Livelihoods*, 14: 263–279.
- Lindsay, J., Mekouar, A. et Christy, L.** 2002. *Why law matters: design principles for strengthening the role of forestry legislation in reducing illegal activities and corrupt practices.* Document juridique FAO en ligne 27. Rome, FAO.
- MINAE.** 2002. *Estrategia para el control de la tala ilegal 2002–2007.* San José, Costa Rica.
- Molnar, A., Scherr, S. et Khare, A.** 2003. *Who conserves the world's forests? Community-driven strategies to protect forests and respect rights.* Washington, DC (Etats-Unis), Forest Trends.
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC).** 2005. *Corruption.* Disponible à: www.unodc.org/unodc/en/corruption.html
- OIBT.** 2004. *Rapport sur les études de cas d'évaluation des données d'exportation et d'importation relatives aux bois et produits ligneux tropicaux.* Rapport à la 37ème session du Conseil international des bois tropicaux, Yokohama (Japon).
- OIBT.** 2005. *Examen annuel et évaluation de la situation mondiale des bois 2004.* Yokohama (Japon). Disponible à: www.itto.or.jp
- Ortiz, S.** 2000. Community forestry for profit and conservation: a successful community management experience in timber production and marketing in Guatemala. *Tropical Forest Update*, 10(1): 10–12.
- Pacheco, P.** 2004. *Law compliance: Bolivia case study.* Rapport à la FAO, Rome.

- Peter, E.** 2003. *The PEFC scheme, an update*. Etude de référence pour *Footprints in the forest – current practice and future challenges in forest certification*. Taiga Consulting. Disponible à: www.fern.org/pubs/reports/footprints
- Pettenella, D. et Santi, G.** 2004. *Illegal logging and responsibility in wood procurement of Italian enterprises and customers*. Article pour la FAO. Université de Padoue (Italie).
- Richards, M.** 2004. *A review of illegal logging and forest law compliance in Indonesia*. Rapport à FAO/OIBT, Rome.
- Royal Institute of International Affairs.** 2004. *A legality standard for timber products from Indonesia*. Draft number 1.0. Disponible à: www.illegal-logging.info
- Ryder, S. et Amariei, L.** 2003. *FSC certification and strengthening legal compliance in the forest products trade*. Communication pour le séminaire sur les stratégies d'utilisation rationnelle du bois, Poiana Brasov (Roumanie), 24–27 mars.
- Seneca Creek Associates et Wood Resources International.** 2004. *“Illegal” logging and global wood markets: the competitive impacts on the US wood products industry*. Rapport préparé pour l'American Forest and Paper Association, Poolesville, Maryland (Etats-Unis).
- Scherr, S., White, A. et Kaimowitz, D.** 2004. *A new agenda for forest conservation and poverty reduction: making markets work for low-income producers*. Washington, DC (Etats-Unis). Forest Trends.
- Schnatterly, K.** 2003. *Code of ethics*. Minneapolis, Minnesota (Etats-Unis), Carlson School of Management, Université du Minnesota.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.** 2003. *Desarrollo e implementación de control de la extracción ilegal para un manejo forestal sostenible en el Perú*. Rapport à la 34ème session ITTC, Panama City (Panama), 12–17 mai.
- The Economist.** 2003. Cut down. The courts versus the rainforest. 30 octobre 2003. Londres (Royaume-Uni).
- The Nature Conservancy et WWF.** 2005. *Alliance: building market linkages to conserve Indonesia's forests*. Brochure.
- Thiel, H.** 2004. *El inicio de una reforma política, institucional y normativa en el sector forestal ecuatoriano y el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal del Ecuador. Un estudio de caso*. Article préparé pour la FAO, Rome.
- Thomas, V., Dailami, M., Dhaheshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., López, R. et Wang, Y.** 2000. *The quality of growth: key to less poverty and better lives for all*. New York (Etats-Unis), Oxford University Press.
- Timber Trade Federation (TTF), Royaume-Uni.** 2005. *Code of Conduct*. Disponible à: www.ttf.co.uk/buying/conduct/
- Transparency International.** 2004a. *Rapport sur le baromètre international de corruption mondiale de Transparency International 2004*. Berlin (Allemagne). Disponible à: www.transparency.org
- Transparency International.** 2004b. *Anti-corruption handbook*. Berlin (Allemagne). Disponible à: www.transparency.org

- USAID.** 2002. *Guidance for promoting judicial independence and impartiality*. Technical Publication Series, Office of Democracy and Governance. Washington, DC (Etats-Unis).
- Wells, A., Del Gatto, F., Richards, M., Pommier, D. et Contreras, A.** 2004. *Rural livelihoods, forest law and the illegal timber trade in Honduras and Nicaragua*. Etude de cas pour CIFOR/PROFOR.
- Wesberry, J.** 2001. Combating fraud in procurement and contracting. In D. Kaufmann, M. Gonzales de Asis et P. Dininio, *Improving governance and controlling corruption. Toward a participatory and action-oriented approach grounded on empirical rigor*. Washington, DC (Etats-Unis), World Bank Institute.
- White, A. et Martin, A.** 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC (Etats-Unis), Forest Trends et Center for International Environmental Law.
- Whiteman, A.** 2003. *An economic framework to analyse illegal activities in the forestry sector*. Article présenté au XII^{ème} Congrès forestier mondial, Québec (Canada), 21–28 septembre 2003. Disponible à : www.fao.org/docrep/article/WFC/XII/1046-B3.HTM
- Zapata, J.B.** 2005. *El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los programas forestales nacionales*. Article présenté à un événement collatéral sur la participation de la société civile dans les programmes forestiers nationaux, 17^{ème} session du Comité des forêts de la FAO (COFO), Rome, 15–19 mars 2005.

Annexe 1

Codes de conduite des entreprises

La mondialisation, la libéralisation et la concentration économique dans le secteur forestier renforcent le rôle des grands groupes privés. Même si l'État est propriétaire ou contrôle encore les ressources forestières de nombreux pays, la gestion forestière, la récolte du bois et le commerce et les investissements dans le secteur forestier sont essentiellement le fait de groupes privés et commerciaux. Comme les grandes sociétés ont un pouvoir économique et politique croissant, leurs activités peuvent causer des dégâts colossaux. En revanche, les sociétés forestières progressistes peuvent inculquer des principes de commerce éthique dans le secteur.

La mise au point de normes de comportement ou «codes de conduite volontaires» est un des outils utilisés par les entreprises pour promouvoir une meilleure application des lois forestières. Ces codes peuvent dépasser les exigences légales du pays où les sociétés opèrent. Il en existe deux différents types (voir encadré):

- codes de conduite dressés par des sociétés privées;
- codes de conduite conçus par un groupe industriel qui l'impose à tous les membres.

D'autres outils utilisés par les sociétés pour encourager un commerce responsable comprennent:

- La coopération public-privé pour fixer des objectifs communs (par exemple, en faisant intervenir l'organisme gouvernemental chargé de l'environnement ou l'administration forestière publique et les groupes individuels et associations industrielles). Ce type de coopération n'est pas encore établi à grande échelle dans le secteur forestier mais devrait prendre pied rapidement à l'avenir.
- La négociation d'un accord entre un organisme public et l'industrie pour atteindre certains objectifs au service de la collectivité. Ceci n'existe pas encore dans le secteur forestier.

MOTIVATIONS

La pression de l'opinion publique pour une plus grande responsabilité des entreprises dans le secteur forestier s'intensifie. Les enquêtes montrent qu'une grande majorité de dirigeants estiment que la responsabilité des entreprises est un élément vital des opérations de leur société (Dickson, 2002).

De nombreuses ONG, organisations activistes, mouvements consuméristes et politiciens sont d'avis que les entreprises doivent jouer un rôle majeur pour réduire l'incidence des activités illégales, parvenir à un aménagement forestier

durable et satisfaire les aspirations environnementales et sociales de la société. Les ONG analysent de plus en plus l'activité illégale des sociétés et mobilisent le grand public. Ceci à son tour a un impact direct sur l'image de l'industrie forestière et ses opérations, et porte parfois à de violentes confrontations (par exemple, les cas fortement médiatisés de Greenpeace dans la forêt amazonienne et la réaction contre *Vigilancia Verde* en Equateur et contre Global Witness au Cambodge).

La pression est également exercée par les actionnaires. Certains fonds d'investissement demandent que les sociétés dans lesquelles ils investissent confirment que les opérations sont effectuées dans la légalité et sont socialement et écologiquement responsables. Par exemple, en 2001, ABN AMRO a incité quatre banques néerlandaises à élaborer une nouvelle politique forestière ambitieuse en

Initiatives privées propres à encourager l'application des lois forestières

IKEA a élaboré un «modèle staircase» afin de promouvoir une foresterie légale et durable parmi ses fournisseurs. Ce modèle requiert la provenance légale des produits ligneux et le respect d'une série de normes environnementales et sociales tout au long de la chaîne de production. En partenariat avec le Fonds mondial pour la nature (WWF), IKEA a mis au point un système de traçabilité du bois pour garantir qu'il n'y a aucune fuite le long de la filière. Le partenariat a également créé des coopératives de producteurs de bois qui s'engagent à ne récolter que du bois légal.

Il existe aussi de nombreux exemples de codes s'appliquant à toute l'industrie. L'Association des produits forestiers du Canada, le Conseil pan-européen de certification forestière et l'«American Forest and Paper Association» ont tous publié des codes de conduite. D'autres groupes qui ont émis des déclarations analogues sont la Confédération des industries papetières européennes et le Conseil international des associations forestières et papetières. L'Association interafricaine des Industries forestières (IFIA) a formulé un code de conduite pour ses membres opérant dans le Bassin du Congo et les terres humides d'Afrique de l'Ouest. En 2002, la Fédération japonaise des Associations de l'industrie du bois – la seule organisation représentant les industries du bois du pays – a émis une déclaration sur la coupe illégale qui exhortait ses membres à ne pas employer de bois de source illégale, en promettant de soutenir des initiatives de vérification de la légalité (JFW, 2002). Toujours en 2002, la Timber Trade Federation (TTF) du Royaume-Uni a institué un code de conduite pour veiller à ce que les approvisionnements en bois de leurs membres soient légaux et proviennent de forêts bien gérées. La certification forestière et la certification de la chaîne de contrôle ont été reconnues comme des outils de prédilection pour garantir l'origine légale. TTF a également préparé un plan d'action en dix points pour assurer la source légale du bois indonésien (Guertin, 2003). Le code TTF a servi de modèle pour des initiatives analogues en Italie, au Japon et aux Pays-Bas. Ces sociétés et groupes industriels constituent la grande majorité des grands groupes forestiers du monde.

réponse à une campagne contre le financement par les Pays-Bas des plantations d'huile de palme dans les habitats d'orangs-outans menacés en Indonésie.

Une forte image de marque est un actif incorporel qui pourrait déterminer jusqu'à 65 pour cent de la valeur d'une firme. L'image est fondamentale pour les détaillants mais une pléthore d'autres sociétés peut être touchée indirectement par la propagation de ces préférences commerciales le long des «chaînes de valeur» ou des «filières». Plusieurs grands négociants de produits du bois d'Europe et d'Amérique du Nord imposent déjà des exigences strictes à leurs fournisseurs telles que le respect de normes environnementales minimales et de la législation du pays où ils opèrent.

EXPÉRIENCES

Les initiatives des entreprises à l'appui d'une meilleure gouvernance dans le secteur forestier sont relativement récentes, conçues essentiellement ad hoc et, de ce fait, très variées. Certaines entreprises ont adopté des codes personnels tandis que d'autres appliquent le code de leur association industrielle qui concerne des centaines de membres. Certains codes sont ciblés exclusivement sur un aspect légal particulier, alors que d'autres comprennent également des aspects sociaux et environnementaux.

La mise au point et le respect de codes de conduite visant à promouvoir l'application des lois peut accroître l'efficacité et renforcer par conséquent l'avantage comparatif d'une firme à long terme. La légalité créera une meilleure image et la société sera peut-être en mesure d'obtenir plus facilement des financements et assurances, voire à des taux concurrentiels. Les relations avec la clientèle, les fournisseurs et les organismes du gouvernement seront plus harmonieuses dans un climat de confiance réciproque. En opérant légalement, une société évitera les coûts liés aux dessous-de-table et à l'arbitrage. De récentes recherches dans d'autres secteurs prouvent que les entreprises responsables gagnent, au bout du compte, plus d'argent (Schnatterly, 2003, Dickson, 2002).

Pour être efficaces, les codes de conduite doivent:

- prévoir des clauses stipulant des peines pour le non respect afin d'éviter les «cavaliers seuls» (la plupart des codes n'ont pas de mécanismes d'exécution stricts);
- prévoir des évaluations externes, un suivi, une vérification et l'établissement de rapports au public afin d'accroître la transparence des entreprises;
- faire en sorte que les petites sociétés puissent adhérer.

Les codes de conduite auront une efficacité moindre si les marchés ne font pas une distinction rigoureuse entre ceux qui s'y conforment et les autres. Toutefois, lorsque ces initiatives sont soutenues par un suivi de tiers, elles peuvent alléger une partie des responsabilités de surveillance et de coercition incombant aux institutions gouvernementales. Les gouvernements souhaitant améliorer l'application des lois forestières devraient accueillir favorablement et soutenir ces initiatives du secteur privé si elles sont conformes aux conditions citées plus haut.

Annexe 2

Certification

La certification peut s'avérer un instrument efficace pour améliorer l'application des lois dans le secteur forestier. La certification forestière est un mécanisme volontaire, régi par le marché, qui offre l'assurance d'une tierce partie indépendante que les produits forestiers ont été produits selon une série de normes convenues. Certains mécanismes de certification s'appliquent dans le monde entier, notamment le Forest Stewardship Council (FSC) et le Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC). D'autres ont une portée nationale, comme la norme de gestion durable de la «Canadian Standards Association» (CSA) et la «Sustainable Forest Initiative» (SFI) de l'«American Forest and Paper Association».

La plupart de ces mécanismes prévoient des clauses d'application des lois et considèrent la légalité et la transparence comme un des piliers d'une bonne gestion forestière. Même si les gouvernements n'ont pas un rôle direct dans le processus de certification, plusieurs gouvernements ont élaboré des politiques d'achat favorisant l'utilisation de produits certifiés. Un exemple récent est la déclaration du Gouvernement du Royaume-Uni de novembre 2004, qui reconnaît la certification FSC comme garantie de la légalité et de la viabilité. La certification décharge les gouvernements du poids du contrôle de l'application des lois, car ce sont des tierces parties indépendantes qui s'en chargent.

CERTIFICATION DE GESTION FORESTIÈRE

La certification forestière garantit la conformité aux normes d'une opération de foresterie. Les opérations forestières sont évaluées selon des normes environnementales, sociales et économiques convenues et certifiées par un auditeur indépendant qualifié. Les produits ligneux de ces forêts peuvent alors être étiquetés afin que les consommateurs puissent repérer aisément les produits provenant de sources bien gérées.

Certains mécanismes sont autorégulés, tandis que d'autres ont recours à des audits externes indépendants. Certains ne certifient que la gestion forestière, tandis que d'autres comprennent la traçabilité de la chaîne de contrôle et la certification des produits. Certains font intervenir toutes les parties intéressées dans le processus d'établissement de normes et permettent au public d'accéder à l'information sur les activités de gestion forestière passées ou prévues.

Les deux mécanismes intéressant directement les pays en développement et en transition, où la coupe illégale et le commerce de bois illégal représentent des problèmes de taille, sont le FSC et le PEFC.

Le mécanisme du FSC comprend des systèmes d'audit indépendant et de contrôle de la chaîne de traçabilité. La légalité au niveau de la gestion forestière est

Principes du FSC

Ces principes et critères forment la base de toutes les normes de gestion forestières du FSC.

- Principe 1: Respect des lois et des principes FSC
- Principe 2: Régime foncier et droits d'usage et responsabilités
- Principe 3: Droits des peuples indigènes
- Principe 4: Relations avec les communautés et droits des travailleurs
- Principe 5: Avantages de la forêt
- Principe 6: Impact sur l'environnement
- Principe 7: Plan de gestion
- Principe 8: Suivi et évaluation
- Principe 9: Maintien des forêts à haute valeur pour la conservation
- Principe 10: Plantations

assurée par le respect des principes et critères du FSC (voir encadré). La traçabilité des produits forestiers est assurée par la certification de la chaîne de contrôle.

Le PEFC est un cadre de reconnaissance mutuelle des initiatives nationales, et par conséquent, ses règlements et normes varient d'un pays à l'autre (Peter, 2003). Les directives opérationnelles du PEFC comprennent des références à l'application des lois (par exemple, «les droits juridiques, coutumiers et traditionnels sur les terres forestières devraient être clarifiés, reconnus et respectés»). La base de la certification comprend une clause selon laquelle «les lois, réglementations, programmes et politiques nationales devront être respectées dans la gestion et la certification forestières. Les plans de certification ne peuvent être en contradiction avec la législation». Le mécanisme intègre des prescriptions pour le respect des accords et conventions internationaux.

La nécessité de conseils plus spécifiques sur la question de la légalité motive des analyses sur les possibilités de systèmes de vérification indépendants. Dans ce cas, la vérification de l'observation des lois serait un premier pas vers la pleine certification (Ryder et Amariei, 2003). Ces mécanismes sont encore à l'état d'ébauches à tester.

En 2004, le FSC a lancé sa norme de «bois contrôlé» (FSC-STD-30-010, version 1-0), comme modèle international propre à garantir les approvisionnements légaux en bois (qu'ils soient certifiés comme «bien gérés» ou pas). Cette norme permet aux entreprises de prendre des mesures pour veiller à ce que les sources de bois illégal et autres provenances controversées soient exclues de la filière. Un nombre important de sociétés de par le monde, certifiées et non certifiées, s'emploient désormais à appliquer la nouvelle norme. La norme offre un moyen simple aux acheteurs de spécifier le bois et les produits ligneux qui excluent les aspects les plus controversés de la gestion forestière de leurs chaînes d'approvisionnement. Cela permet aux responsables forestiers opérant dans des situations où une

pleine certification est prohibitive pour des raisons indépendantes de leur volonté – par exemple, à cause du manque de régimes fonciers clairs – de fournir du bois «contrôlé» et d'accéder aux marchés internationaux.

Les gouvernements peuvent faciliter la certification des produits forestiers et promouvoir ainsi l'application de la loi. Par exemple, le gouvernement de Bolivie reconnaît la conformité aux normes juridiques des forêts certifiées par des organismes indépendants. Les concessionnaires ont la possibilité d'avoir soit des inspecteurs du gouvernement, soit d'engager un organisme certificateur indépendant pour le faire. La plupart préfèrent un organe indépendant aux procédures plus complexes de la bureaucratie gouvernementale. C'est un avantage aussi pour le gouvernement qui ne doit pas affecter trop de compétences et de ressources à contrôler l'application de la loi. Cette politique a contribué à la certification en Bolivie de quelque 1,5 million d'hectares, ce qui en fait un des pays leaders du monde tropical (Pacheco, 2004).

CERTIFICATION DE LA CHAÎNE DE CONTRÔLE

Les plans de certification qui prévoient la traçabilité de la chaîne de contrôle peuvent aider à remonter à l'origine du bois et rendre la dissimulation du vol et autres pratiques illégales plus difficiles. La certification de la chaîne de contrôle permet aux fabricants et négociants de produits forestiers d'exclure le matériel récolté illégalement de leurs filières d'approvisionnement. Ceci permet alors aux détaillants et autres grands usagers des produits forestiers (acheteurs officiels nationaux et locaux, par exemple) d'éviter les achats de bois illégal.

Si l'information sur la certification suit le bois tout le long de la chaîne de contrôle, les consommateurs informés peuvent avoir une influence positive sur l'aménagement forestier.

La certification peut susciter un intérêt majeur dans les pays qui exportent un volume substantiel vers les pays industrialisés qui ont plus de probabilités d'exiger des produits de sources légales. Son effet est encore limité comme outil de lutte contre les actes illégaux à l'échelle mondiale. Toutefois, bien que seulement 3 pour cent des superficies boisées de la planète soient actuellement certifiées et la plupart d'entre elles se trouvent dans les pays développés, la certification accomplit également des progrès tangibles dans les pays du Sud comme la Bolivie et le Brésil. On prévoit que l'élaboration de nouvelles normes et outils, comme les récentes normes sur le bois contrôlé, augmenteront l'impact de la certification dans les années à venir, lui permettant de contribuer de façon plus substantielle à la légalité dans le secteur forestier.

Annexe 3

Initiatives internationales

La question de la coupe illégale et du commerce de bois illégal a une place de plus en plus prépondérante dans l'agenda de politique internationale. Divers processus, conventions, accords bilatéraux et multilatéraux à l'échelle internationale et régionale affrontent l'application des lois forestières, la gouvernance et le commerce qui s'y rattache dans le secteur forestier. Le Plan d'action de Johannesburg de 2002 comprend un engagement à «prendre des mesures immédiates sur l'application des lois forestières nationales et le commerce international illégal en produits forestiers, y compris en ressources biologiques forestières, avec l'appui de la communauté internationale, et à renforcer les capacités humaines et institutionnelles liées à l'application des législations nationales dans ces domaines». Ci-après figure un bref aperçu des principaux processus et organisations internationales.

CONVENTIONS MONDIALES SUR L'ENVIRONNEMENT

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (www.cites.org)

CITES est un traité ayant force exécutoire, qui comptait 166 signataires en décembre 2004. CITES offre différents niveaux de protection des espèces figurant dans ses trois annexes. Les parties sont tenues de rendre compte des progrès de mise en oeuvre tous les deux ans, et de signaler les peines encourues pour le commerce violant la Convention. Les parties sont également tenues de garder des archives de toutes les transactions faisant intervenir des essences protégées et de mettre ces rapports à la disposition du Secrétariat de la Convention.

CITES est le seul mécanisme mondial pouvant servir à contrôler le commerce international de bois de provenance illégale. La Convention a contribué à réduire et même à stopper le commerce illégal de certaines essences. Elle ne couvre que les espèces qui sont soit déjà menacées, soit sont censées l'être dans un futur proche, et ne s'occupe que du commerce international. Bien que la CITES n'ait pas de mécanisme global d'application des lois, elle a renforcé la visibilité du commerce d'espèces menacées, exerçant une pression sur les gouvernements pour les forcer à affronter le problème. L'Italie, par exemple, a resserré considérablement ses contrôles et inspections au cours des dernières années. Un kit pratique pour faciliter l'identification des essences, éternel problème des inspections, est en cours de préparation (Pettenella et Santi, 2004).

Convention sur la diversité biologique (www.biodiv.org)

En 2002, la sixième Conférence des parties (COP 6) de la Convention sur la diversité biologique (CDB) a approuvé un programme de travail élargi sur la biodiversité forestière, comprenant des études d'évaluation des effets d'une

exploitation non autorisée sur la faune et la flore, sur les communautés autochtones et sur les recettes du gouvernement.

La COP6 a examiné le lien entre consommation de produits forestiers dans les pays importateurs et les activités de récolte illicites dans les pays producteurs. Elle s'est penchée également sur les définitions des activités illégales, le renforcement des capacités pour une application efficace des lois en forêt, des codes de conduite et des systèmes de suivi des produits.

PROCESSUS RÉGIONAUX

Initiatives FLEG appuyées par la Banque mondiale

La Banque mondiale, les gouvernements du Royaume-Uni et des États-Unis, et d'autres partenaires ont organisé une série de processus régionaux sur l'application des lois forestières et la gouvernance (FLEG). Les processus FLEG ont pour but d'améliorer la gouvernance dans le secteur forestier et d'alimenter le dialogue et la coopération au niveau international pour lutter contre la coupe et le commerce illégaux entre les pays producteurs et les pays consommateurs de bois. Ils encouragent en outre les pays voisins à améliorer les liens et à harmoniser les réglementations. Le FLEG est reconnu dans le monde entier pour sa capacité de mobiliser un engagement politique et entreprendre des actions correctrices dans les pays participant au processus.

FLEG en Asie du Sud-Est. En 2001, les Ministres d'Asie de l'Est et du Pacifique, d'Europe et d'Amérique du Nord ont émis la Déclaration de Bali, s'engageant à lutter contre le crime forestier en renforçant la collaboration bilatérale, régionale et multilatérale. La Déclaration de Bali a brisé la réticence traditionnelle de parler des problèmes de coupe illégale et du commerce qui en découle. Le programme d'activités régionales et nationales représente un effort novateur, complet et intégré d'affronter les pratiques de coupe et de commerce illégaux. En 2002, un comité spécial et un groupe consultatif régionaux ont analysé des moyens concrets de traduire la Déclaration en actes.

Autres initiatives régionales FLEG. Des initiatives similaires sont désormais en cours en Afrique et sont prévues en Amérique latine, Europe et en Fédération de Russie. Le projet FLEG pour l'Afrique vise à mobiliser l'engagement d'acteurs clés et à créer des conditions propices à une meilleure application des lois forestières, au niveau politique, juridique et institutionnel. Une réunion ministérielle a eu lieu à Yaoundé (Cameroun) en 2003. Le Gouvernement de la Fédération de Russie prévoit l'organisation d'une Conférence ministérielle sur l'application des lois et la gouvernance en Europe et en Asie du Nord pour fin 2005.

Initiative FLEGT de l'Union européenne (www.europa.eu.int/comm/development)

En 2003, la Commission européenne a publié un Plan d'action sur l'Application des lois forestières, la gouvernance et le commerce (FLEGT). Le Plan a été

approuvé par les pays membres dans le courant de la même année et représente une des initiatives internationales les plus complètes pour exclure le bois illégal des marchés mondiaux. Il porte sur la création de systèmes de licences volontaires propres à identifier la légalité de la production et reposent sur une vérification crédible (probablement indépendante) du comportement légal à tout stade de la chaîne de contrôle du bois. L'UE soutiendra en outre des mesures de restriction des investissements dans des activités pouvant inciter à des illégalités et l'utilisation de fonds forestiers de source illégale pour financer les conflits armés.

Le Plan recommande également à tous les bailleurs de fonds de souligner l'importance de l'aménagement forestier basé sur la communauté, le régime foncier et l'accès aux ressources forestières. Il exhorte les Etats membres à adopter des politiques visant à exclure le bois de source illicite des marchés publics. La Commission entend trouver des moyens d'intégrer la lutte contre les activités de coupe illégale dans le cadre de la législation de blanchiment de l'argent.

La mise en place du système de l'UE se fera par une série d'accords bilatéraux avec les principaux pays producteurs et exportateurs partenaires. Son impact dépendra de la capacité de la Commission d'établir des accords de partenariat avec un nombre important de pays exportateurs et d'éviter ainsi le détournement de bois illégal exporté par des pays tiers. Les pays exportateurs entrant dans le système de licences en retireraient un avantage par rapport aux politiques d'achat publiques et privées, car toute importation vers l'UE en provenance de ces pays serait par définition légale. Un projet de règlement pour mettre en œuvre le mécanisme de licences et donner les pouvoirs aux institutions douanières de l'UE d'empêcher l'entrée de produits du bois sans permis dans l'Union européenne a été publié en juillet 2004 et est en cours d'examen par le Conseil de l'UE (Brack, 2005).

En mars 2005, plus de 70 sociétés du bois et leurs fédérations, telles que la Fédération du Royaume-Uni, la Fédération des Pays-Bas, B&Q et IKEA, ont émis une déclaration commune invitant la Commission à élaborer une législation proclamant l'illégalité du bois récolté de façon illicite. La Commission a promis d'examiner de près tous les arguments tout en laissant entendre que des facteurs techniques et politiques empêchent de résoudre le problème par le biais de la seule législation (FERN, 2005).

Programme d'action du G8 sur les forêts

Le Sommet du G8 en 1997 a mis en place un Programme d'action sur les forêts afin d'accélérer la mise en œuvre des propositions d'action du Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF). Un des domaines d'action du Programme était la lutte contre la coupe illégale comprenant l'évaluation de la nature et de l'ampleur du commerce international de bois récolté illégalement et de mesures visant à améliorer la transparence du marché.

Le rapport final du Programme du G8 a été publié en 2002, mais l'attention des réunions successives du G8 n'a pas été relâchée sur la question de l'abattage et du commerce illégaux. La Déclaration d'Evian du G8 (2003) contient un communiqué engageant les membres du G8 à aider les pays à adopter les technologies modernes

de lutte contre la coupe illégale, comme l'imagerie par satellite. La déclaration finale de la session ministérielle du G8 sur l'environnement et le développement qui a eu lieu en mars 2005, comprend également plusieurs points d'action portant sur la coupe illégale, y compris des mesures visant à arrêter l'importation de bois récolté illégalement et à encourager des politiques publiques d'achat propices au bois légal. Les Ministres ont également sollicité une réunion d'experts en 2006 pour passer en revue les progrès accomplis vers la réalisation des engagements, partager les leçons tirées des mesures de lutte contre l'exploitation illégale, et divulguer les résultats.

Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (www.mcpfe.org)

La Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (MCPFE) est une initiative politique de haut niveau lancée en 1990 pour promouvoir l'aménagement forestier durable en Europe et faisant intervenir 40 pays européens et la Communauté européenne. Le dialogue associe également des pays non européens en tant qu'observateurs, des organisations non gouvernementales et internationales, des associations de propriétaires forestiers et l'industrie forestière.

A sa quatrième réunion en 2003, la MCPFE a émis la Déclaration du Sommet de Vienne sur les forêts vivantes, qui engage les parties à 26 actions, dont deux portant sur l'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier en Europe et ailleurs:

- promouvoir des mesures d'encouragement pour la protection et l'aménagement durable des forêts, et supprimer les mesures ayant un impact négatif sur les forêts et leur biodiversité;
- prendre des mesures efficaces de promotion d'une bonne gouvernance et d'application des lois forestières, et combattre la récolte illégale de produits forestiers et le commerce qui en découle, et contribuer aux efforts internationaux en la matière.

Les signataires ont convenu de formuler un programme de travail pour la mise en application des engagements de la quatrième Conférence ministérielle.

Partenariat pour les forêts d'Asie (www.asiaforests.org) et Partenariat forestier du Bassin du Congo (www.cbfp.org)

La période de préparation du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 a vu la formation de deux partenariats internationaux réunissant des gouvernements nationaux, des institutions internationales et des groupes de la société civile, avec, parmi leurs objectifs, l'exploitation illégale.

Le Partenariat pour les forêts d'Asie (AFP), lancé par le Japon et l'Indonésie, regroupe désormais 15 gouvernements, la Commission européenne, huit organisations internationales et quatre groupes non gouvernementaux. Parmi les priorités du Partenariat figurent: la mise au point de normes légales minimales, des systèmes de suivi du bois, l'introduction de systèmes de vérification, la

promotion de mesures nationales pour l'élimination des exportations et des importations de bois récolté de façon illégale, la coopération internationale et la coordination sur les statistiques commerciales, l'échange d'informations sur la coupe illégale et le commerce qui en découle, la recherche et la sensibilisation. Une des initiatives du Partenariat est d'examiner les opportunités de coopération entre les organes de contrôle de frontières régionales. Une étude réalisée sous l'égide de The Nature Conservancy s'est penchée sur les lois existantes dans les principaux pays d'Asie pratiquant le commerce et elle sera développée ultérieurement en 2005.

Le Partenariat des forêts du Bassin du Congo (CBFP) se compose de 29 membres, dont trois organisations internationales et dix groupes non gouvernementaux. Il vise à améliorer la communication et la coordination entre ses membres en vue de la promotion d'un aménagement durable des écosystèmes et de la faune et de la flore sauvages des forêts du Bassin du Congo, assurer une bonne gouvernance, et relever les niveaux de vie des populations de la région. Une des initiatives conjointes du CBFP a été un atelier tenu en mars 2004 destiné à élaborer un système de suivi des concessions forestières pour documenter les pratiques d'exploitation du secteur dans la région, et faire ressortir les sociétés qui font les plus grands pas sur la voie de la mise en valeur durable.

INITIATIVES NATIONALES

Initiative du Président des Etats-Unis contre la coupe illégale (www.usaid.gov)

L'Initiative Présidentielle de 2003 vise à aider les pays en développement à combattre l'exploitation illégale, le commerce illégal de bois et la corruption dans le secteur forestier. Elle se concentre sur le Bassin du Congo, le Bassin amazonien et l'Amérique centrale ainsi que l'Asie du Sud et du Sud-Est.

L'initiative repose sur quatre actions stratégiques:

- une bonne gouvernance et la rationalisation des régimes juridiques et de l'application des lois;
- des actions communautaires pour encourager la participation à la gouvernance forestière;
- le transfert de technologies, des systèmes de surveillance intégrés et le renforcement des capacités nationales;
- de bonnes pratiques commerciales, des marchés transparents et un commerce légal, y compris la capacité des pays de mettre en œuvre la convention CITES.

Les actions comprennent le soutien à l'Alliance mondiale pour les produits forestiers durables de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), le co-financement des projets de l'OIBT pour dispenser une formation à la mise en application de la convention CITES et l'amélioration des données sur le commerce du bois, l'évaluation des marchés internationaux du bois pour en identifier les facteurs critiques liés à l'abattage illégal, et l'examen des autorités juridiques intérieures de lutte contre la coupe illégale.

Programme du Royaume-Uni pour l'application des lois forestières et la gouvernance (www.illegal-logging.info/dfid)

Ce programme de trois ans, lancé en octobre 2002, visait à faciliter les réformes par les institutions nationales, régionales et internationales pour affronter le problème de la coupe illégale et le commerce international de bois illégal. Il se concentre sur l'amélioration de la gouvernance en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale ainsi que sur le maintien de l'élan politique du processus d'application des lois et de gouvernance dans le secteur forestier en Afrique (AFLEG) par un soutien des réunions sous-régionales, le renforcement de la société civile et le dialogue du secteur privé. Le soutien à la promotion et à la mise en application des accords de partenariat volontaires dans le cadre du Plan d'action FLEGT de l'UE renforcera également les opportunités d'exploiter les forces du marché des consommateurs et de rayer les produits issus du bois abattu illégalement des exportations des pays d'Afrique de l'Ouest et centrale vers l'Union européenne.

ACCORDS BILATÉRAUX POUR LE COMMERCE DU BOIS

Des accords bilatéraux peuvent être stipulés par les partenaires commerciaux comme mesure propre à limiter le commerce de bois illégal. L'Indonésie, par exemple, dispose désormais d'accords bilatéraux avec certains de ses principaux acheteurs de bois et de produits ligneux comme le Royaume-Uni, la Norvège, la Chine, le Japon et la Corée. Ces accords prévoient un «Protocole d'accord» qui engage les parties à œuvrer de concert pour réduire, voire éliminer, la coupe illégale et le commerce international de bois et de produits ligneux abattu illégalement.

Le Protocole d'accord entre l'Indonésie et le Royaume-Uni, le plus avancé à ce jour, stipule que les Parties travailleront de concert sur les réformes de réglementation et de politique, notamment:

- l'identification, par les deux gouvernements, de toute réforme de la législation forestière et relative aux forêts et de toute mesure visant à empêcher la récolte, l'exportation et le commerce de bois et de produits forestiers récoltés illégalement.
- Le soutien offert par les deux gouvernements à la mise au point, aux essais et la mise en oeuvre des systèmes de vérification du respect des lois basée sur des systèmes de traçabilité et d'identification de la chaîne de contrôle soumis à des contrôles indépendants, à appliquer en temps utile dans toute l'Indonésie.
- La fourniture d'une assistance en matière de renforcement des capacités techniques et financières par le Royaume-Uni pour soutenir la conception et la mise en oeuvre de ces systèmes de vérification du respect des lois et les réformes juridiques et administratives correspondantes.
- Le soutien par les deux gouvernements en vue de la participation de la société civile afin de réprimer la coupe illégale et le commerce, et en particulier, surveiller la mise en oeuvre de la vérification de l'application.
- La mise au point conjointe de systèmes pour la collecte et l'échange de

données sur le commerce du bois et de produits ligneux entre les deux gouvernements.

- La mise au point conjointe d'une collaboration efficace entre les organismes et réseaux d'application des lois dans les deux pays, visant à fournir une assistance mutuelle dans l'application des lois de l'Indonésie et du Royaume-Uni.
- Les deux gouvernements encourageront l'industrie à prendre des mesures de réduction et d'élimination du volume de bois et de produits ligneux illégaux transporté et vendu, et à ne s'approvisionner qu'en bois et produits ligneux identifiés comme légaux par les systèmes de vérification cités ci-dessus, ou par d'autres moyens tout aussi efficaces.

Afin de guider la mise en application du Protocole, un plan d'action conjoint a été élaboré, comprenant un calendrier d'exécution des engagements ci-dessus. A noter que certains pays ont pris des mesures non pas bilatérales, mais unilatérales, pour empêcher l'entrée sur leurs marchés du bois illégal. Par exemple, la Malaisie a promulgué une loi interdisant les importations de bois de l'Indonésie.

ORGANISATIONS ET PARTENARIATS INTERNATIONAUX

Les organismes internationaux peuvent aider les gouvernements à rationaliser leur cadre stratégique et législatif national en renforçant leurs capacités pour une meilleure application des lois.

Partenariat de collaboration sur les forêts (www.fao.org/forestry/cpf)

Le Partenariat de collaboration sur les forêts (CPF) est une alliance interorganismes de 14 grandes organisations internationales, institutions et secrétariats de conventions relatifs aux forêts, qui a été fondé en avril 2001 pour renforcer la coopération et la coordination sur les questions forestières. Les principales activités des partenaires dans le domaine de l'application des lois forestières sont décrites dans les sections individuelles des organismes.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (www.fao.org)

Le rapport de la FAO *Situation des forêts du monde 2001* a attribué une large place aux activités forestières illégales. Par la suite, l'Organisation a mené plusieurs activités appuyant les efforts des pays de promotion d'une meilleure gouvernance du secteur forestier. Une réunion d'experts a été organisée début 2002, avec la participation de diverses organisations internationales, des ONG, du secteur privé et des institutions de recherche afin d'examiner la série de réformes de politique en mesure d'améliorer l'application des lois dans le secteur forestier. Des projets de ce type sont également soutenus au Mozambique, au Honduras, au Costa Rica et au Nicaragua. Les Commissions régionales des forêts de la FAO servent également d'instance pour partager les informations et promouvoir la coopération au niveau régional dans divers domaines, y compris la gouvernance des forêts et le commerce du bois.

La Déclaration de la Réunion ministérielle de 2005 accueillie par la FAO comprend un engagement à améliorer l'application des lois forestières et la gouvernance et, à cette fin, promouvoir la coopération internationale pour soutenir le commerce international de bois et de produits forestiers récoltés légalement et issus de forêts gérées dans une optique durable. Le Comité des forêts de la FAO en 2005 a invité la FAO à aider les pays à renforcer l'application de leurs lois forestières.

Le Mécanisme des Programmes forestiers nationaux hébergé par la FAO contribue à la réforme des politiques dans les pays membres en étendant leur base de connaissances et en facilitant sa diffusion auprès du public, des décideurs et autres parties intéressées, renforçant ainsi la sensibilisation et facilitant les réformes stratégiques et juridiques. Le Mécanisme peut intégrer les considérations sur les activités illégales dans ses programmes d'action.

Organisation internationale des bois tropicaux (www.itto.or.jp)

L'OIBT compte 59 membres représentant 80 pour cent des forêts tropicales du globe et assurant 95 pour cent du commerce mondial en bois tropicaux. L'OIBT sert de tribune sur les questions de commerce forestier et d'aménagement durable des forêts. Elle finance également des projets, dont certains axés sur la gouvernance et le commerce illégal. En novembre 2001, le Conseil international des bois tropicaux (ITTC) a adopté une résolution sur «l'application des lois forestières» dans le contexte de la production durable et du commerce du bois». Des études de cas approfondies par pays sur l'application des lois forestières ont été commanditées (dont certaines ont servi à la préparation de ce document) et les Etats membres ont été encouragés à soumettre des propositions de projets portant sur l'application des lois. L'OIBT aide en outre les pays membres à concevoir des cadres d'application des lois dans le secteur forestier. L'OIBT aide à mettre en oeuvre des approches par étapes de certification dans les pays producteurs de bois tropical. Une phase importante de ces approches est la vérification de la légalité du bois.

Programme sur les forêts (www.profor.info)

PROFOR, une initiative multidonateurs accueillie par la Banque mondiale créée en 1997 pour appliquer certaines des recommandations du Groupe intergouvernemental sur les forêts, vise à renforcer la contribution des forêts à la réduction de la pauvreté, au développement durable et à la protection des services environnementaux. La gouvernance forestière – et ce qu'elle comporte, c'est-à-dire l'application des politiques et lois forestières – est au programme du PROFOR.

Forum des Nations Unies sur les forêts (www.un.org/esa/forêts)

Le FNUF a été créé en 2000 afin de promouvoir la mise en oeuvre des propositions d'action du Groupe intergouvernemental et du Forum intergouvernemental sur les forêts (GIF/FIF). En 2003, la quatrième session du Forum a examiné les questions de coupe illégale et de commerce. La résolution du Forum exhortait les pays à améliorer l'application des lois dans le secteur forestier et à maîtriser le commerce

illégal de produits forestiers. Elle invitait également la communauté internationale à fournir les ressources nécessaires pour améliorer l'application des lois.

Banque mondiale (www.worldbank.org)

La Stratégie forestière de la Banque mondiale inscrit l'amélioration de la gouvernance et le contrôle des activités illégales et de la corruption en forêt dans le cadre des secteurs prioritaires de soutien. En tant qu'organe de coordination, la Banque mondiale a revêtu un rôle pilote dans l'organisation des initiatives régionales FLEG en Asie et en Afrique examinées ci-dessus. La Banque contribue également à la lutte contre les activités illégales dans le secteur forestier de divers pays.

Alliance Banque mondiale/WWF (www.forêt-alliance.org)

L'Alliance Banque mondiale/WWF pour la conservation et l'utilisation durable des forêts est un partenariat mondial rassemblant des gouvernements, le secteur privé et la société civile. L'Alliance met l'accent sur la conservation et l'aménagement durable des zones boisées protégées et la certification forestière. L'Alliance aide le Gouvernement d'Indonésie à élaborer une stratégie de lutte contre l'exploitation illégale conformément aux recommandations et aux accords pris dans le cadre de l'initiative FLEG.

CONCLUSION

Les mécanismes de réglementation du commerce international du bois et des produits ligneux sont importants mais sont seulement un des nombreux outils servant à lutter contre la coupe illégale et le commerce qui s'y rattache. Outre les problèmes opérationnels cités ci-dessus, seule une petite partie de la production fait l'objet d'échanges à l'échelle mondiale, et les marchés intérieurs n'attachent guère une grande importance à la légalité. C'est pourquoi il est fondamental d'insister sur l'amélioration de la gouvernance et de l'application de la loi dans le secteur forestier au niveau national et local.

CAHIERS TECHNIQUES DE LA FAO

ÉTUDES FAO: FORÊTS

- | | | | |
|---------|---|---------|--|
| 1 | Contrats d'exploitation forestière sur domaine public, 1977 (A E F) | 17 | Analyse économique des projets forestiers, 1980 (A E F) |
| 2 | Planification des routes forestières et des systèmes d'exploitation, 1977 (A E F) | 17 Sup. | 1. Economic analysis of forestry projects: case studies, 1979 (A E) |
| 3 | Liste mondiale des écoles forestières, 1977 (A/E/F) | 17 Sup. | 2. Economic analysis of forestry projects: readings, 1980 (A C) |
| 3 Rév. | 1. Liste mondiale des écoles forestières, 1981 (A/E/F) | 18 | Prix des produits forestiers 1960-1978, 1980 (A E F) |
| 3 Rév. | 2. Liste mondiale des écoles forestières, 1986 (A/E/F) | 19/1 | Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 1, 1980 (A) |
| 4/1 | La demande, l'offre et le commerce de la pâte et du papier – Vol. 1, 1977 (A E F) | 19/2 | Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 2, 1980 (A) |
| 4/2 | La demande, l'offre et le commerce de la pâte et du papier – Vol. 2, 1977 (A E F) | 20 | Amélioration génétique des arbres forestiers, 1985 (A C E F) |
| 5 | The marketing of tropical wood, 1976 (A E) | 20/2 | A guide to forest seed handling, 1985 (A E) |
| 6 | Manuel de planification des parcs nationaux, 1978 (A E F) | 21 | Influences exercées par les essences à croissance rapide sur les sols des régions tropicales humides de plaine, 1982 (A E F) |
| 7 | Le rôle des forêts dans le développement des collectivités locales, 1978 (A Ar E F) | 22/1 | Estimation des volumes et accroissement des peuplements forestiers – Vol. 1. Estimation des volumes, 1980 (A C E F) |
| 8 | Les techniques des plantations forestières, 1979 (A* Ar C E F) | 22/2 | Estimation des volumes et accroissement des peuplements forestiers – Vol. 2. Etude et prévision de la production, 1980 (A C E F) |
| 9 | Wood chips – production, handling, transport, 1976 (A C E) | 23 | Prix des produits forestiers 1961-1980, 1981 (A/E/F) |
| 10/1 | Estimation des coûts d'exploitation à partir d'inventaires forestiers en zones tropicales – 1. Principes et méthodologie, 1980 (A E F) | 24 | Cable logging systems, 1981 (A C) |
| 10/2 | Estimation des coûts d'exploitation à partir d'inventaires forestiers en zones tropicales – 2. Recueil des données et calculs, 1980 (A E F) | 25 | Public forestry administrations in Latin America, 1981 (A) |
| 11 | Reboisement des savanes en Afrique, 1981 (A F) | 26 | La foresterie et le développement rural, 1981 (A E F) |
| 12 | China: forestry support for agriculture, 1978 (A) | 27 | Manuel d'inventaire forestier, 1981 (A F) |
| 13 | Prix des produits forestiers 1960-1977, 1979 (A/E/F) | 28 | Small and medium sawmills in developing countries, 1981 (A E) |
| 14 | Mountain forest roads and harvesting, 1979 (A) | 29 | La demande et l'offre mondiales de produits forestiers 1990 et 2000, 1982 (A E F) |
| 14 Rév. | 1. Logging and transport in steep terrain, 1985 (A) | 30 | Les ressources forestières tropicales, 1982 (A E F) |
| 15 | AGRI forestierie – Catalogue mondial des services d'information et de documentation, 1979 (A/E/F) | 31 | Appropriate technology in forestry, 1982 (A) |
| 16 | Chine: industries intégrées du bois, 1980 (A E F) | 32 | Classification et définitions des produits forestiers, 1982 (A Ar E F) |

33	Exploitation des forêts de montagne, 1984 (A E F)	54	Planificación del desarrollo forestal, 1984 (E)
34	Espèces fruitières forestières, 1982 (A E F)	55	Aménagement polyvalent intensif des forêts sous les tropiques, 1985 (A E F)
35	Forestry in China, 1982 (A C)	56	Breeding poplars for disease resistance, 1985 (A)
36	Technologie fondamentale dans les opérations forestières, 1982 (A E F)	57	Coconut wood – processing and use, 1985 (A E)
37	Conservation et mise en valeur des ressources forestières tropicales, 1983 (A E F)	58	Sawdoctoring manual, 1985 (A E)
38	Prix des produits forestiers 1962-1981, 1982 (A/E/F)	59	Les effets écologiques des eucalyptus, 1986 (A C E F)
39	Frame saw manual, 1982 (A)	60	Suivi et évaluation des projets de foresterie communautaire, 1989 (A E F)
40	Circular saw manual, 1983 (A)	61	Prix des produits forestiers 1965-1984, 1985 (A/E/F)
41	Techniques simples de carbonisation, 1983 (A E F)	62	Liste mondiale des institutions s'occupant des recherches dans le domaine des forêts et des produits forestiers, 1985 (A/E/F)
42	Disponibilités de bois de feu dans les pays en développement, 1983 (A Ar E F)	63	Industrial charcoal making, 1985 (A)
43	Systèmes de revenus forestiers dans les pays en développement, 1987 (A E F)	64	Boisements en milieu rural, 1987 (A Ar E F)
44/1	Essences forestières, fruitières et alimentaires – 1. Exemples d'Afrique orientale, 1984 (A E F)	65	La législation forestière dans quelques pays africains, 1986 (A F)
44/2	Essences forestières, fruitières et alimentaires – 2. Exemples de l'Asie du Sud-Est, 1986 (A E F)	66	Forestry extension organization, 1986 (A C E)
44/3	Food and fruit-bearing forest species – 3. Examples from Latin America, 1986 (A E)	67	Some medicinal forest plants of Africa and Latin America, 1986 (A)
45	Establishing pulp and paper mills, 1983 (A)	68	Appropriate forest industries, 1986 (A)
46	Prix des produits forestiers 1963-1982, 1983 (A/E/F)	69	Management of forest industries, 1986 (A)
47	Enseignement technique forestier, 1989 (A E F)	70	Terminologie de la lutte contre les incendies de forêt, 1986 (A/E/F)
48	Evaluation des terres en foresterie, 1988 (A C E F)	71	Répertoire mondial des institutions de recherche sur les forêts et les produits forestiers, 1986 (A/E/F)
49	Le débardage de bœufs et de tracteurs agricoles, 1986 (A E F)	72	Wood gas as engine fuel, 1986 (A E)
50	Transformations de la culture itinérante en Afrique, 1984 (A F)	73	Produits forestiers – Perspectives mondiales: projections 1985-2000, 1986 (A/E/F)
50/1	Changes in shifting cultivation in Africa – seven case-studies, 1985 (A)	74	Guidelines for forestry information processing, 1986 (A)
51/1	Etudes sur les volumes et la productivité des peuplements forestiers tropicaux – 1. Formations forestières sèches, 1984 (A F)	75	An operational guide to the monitoring and evaluation of social forestry in India, 1986 (A)
52/1	Cost estimating in sawmilling industries: guidelines, 1984 (A)	76	Wood preservation manual, 1986 (A)
52/2	Field manual on cost estimation in sawmilling industries, 1985 (A)	77	Databook on endangered tree and shrub species and provenances, 1986 (A)
53	Aménagement polyvalent intensif des forêts au Kerala, 1985 (A E F)	78	Appropriate wood harvesting in plantation forests, 1987 (A)
		79	Petites entreprises forestières, 1988 (A E F)
		80	Forestry extension methods, 1987 (A)

81	Guidelines for forest policy formulation, 1987 (A C)	104	Forest products prices, 1971-1990, 1992 (A)
82	Prix des produits forestiers 1967-1986, 1988 (A/E/F)	105	Compendium of pulp and paper training and research institutions, 1992 (A)
83	Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries, 1988 (A)	106	Evaluation économique des impacts des projets forestiers, 1994 (A F)
84	Produits forestiers – Perspectives mondiales: projections 1987-2000, 1988 (A/E/F)	107	Conservation des ressources génétiques dans l'aménagement des forêts tropicales – Principes et concepts, 1994 (A E F)
85	Programmes d'enseignement en matière de vulgarisation forestière, 1988 (A/E/F)	108	A decade of energy activities within the Nairobi programme of action, 1993 (A)
86	Forestry policies in Europe, 1988 (A)	109	FAO/IUFRO directory of forestry research organizations, 1993 (A)
87	Petites opérations de récolte du bois et d'autres produits forestiers par les ruraux, 1989 (A E F)	110	Actes de la réunion d'experts sur la recherche forestière, 1993 (A/E/F)
88	Aménagement des forêts tropicales humides en Afrique, 1990 (A F P)	111	Forestry policies in the Near East region: analysis and synthesis, 1993 (A)
89	Review of forest management systems of tropical Asia, 1989 ((A)	112	Evaluation des ressources forestières 1990 – Pays tropicaux, 1994 (A E F)
90	Foresterie et sécurité alimentaire, 1993 (A Ar E F)	113	Conservation <i>ex situ</i> de pollen et de graines, et de cultures <i>in vitro</i> de plantes ligneuses pérennes, 1994 (A F)
91	Outils et machines simples d'exploitation forestière, 1990 (A E F) (Publié uniquement dans la Collection FAO: Formation, n° 18)	114	Analyse d'impacts de projets forestiers: problèmes et stratégies, 1995 (A E F)
92	Forestry policies in Europe – an analysis, 1989 (A)	115	Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, 1993 (A)
93	Energy conservation in the mechanical forest industries, 1990 (A E)	116	Les panneaux à base de bois, 1993 (F)
94	Manual on sawmill operational maintenance, 1990 (A)	117	Mangrove forest management guidelines, 1993 (A)
95	Prix des produits forestiers 1969-1988, 1990 (A/E/F)	118	Biotechnology in forest tree improvement, 1994 (A)
96	Planning and managing forestry research: guidelines for managers, 1990 (A)	119	Numéro non assigné
97	Produits forestiers non ligneux: Quel avenir? 1992 (A E F)	120	Decline and dieback of trees and forests – A global overview, 1994 (A)
98	Les plantations à vocation de bois d'œuvre en Afrique intertropicale humide, 1991 (F)	121	Ecologie et éducation en milieu rural – Manuel de pédagogie rurale, 1995 (A E F)
99	Cost control in forest harvesting and road construction, 1992 (A)	122	Ouvrages sur l'aménagement durable des forêts, 1994 (A E F)
100	Introduction à l'ergonomie forestière dans les pays en développement, 1994 (A E F)	123	Enseignement forestier – Tendances récentes et perspectives, 1994 (A F)
101	Aménagement et conservation des forêts denses en Amérique tropicale, 1992 (A F P)	124	Evaluation des ressources forestières 1990 – Synthèse mondiale (A E F)
102	Gérer et organiser la recherche forestière, 1993 (A E F)	125	Prix des produits forestiers 1973-1992, 1995 (A/E/F)
103	Les plantations forestières mixtes et pures dans les régions tropicales et subtropicales, 1995 (A E F)	126	Le changement climatique, les forêts et l'aménagement forestier – Aspects généraux, 1997 (A E F)
		127	Détermination de la valeur des forêts: contexte, problèmes et orientations, 1997 (A F S)

