



H. Blackett

La vérification de la légalité des bois: un défi à relever

NOTE D'ORIENTATION VERIFOR – FAO



Options for forest verification





Points clés

- 1** Les activités illégales en forêt peuvent être découragées en renforçant les avantages tirés de l'exploitation forestière légale.
- 2** L'application des lois forestières devrait garantir le paiement optimal de la rente forestière.
- 3** Les critères de légalité devraient reconnaître les différences d'échelle dans la production du bois.
- 4** L'État doit garantir le contrôle indépendant de la légalité du bois.
- 5** Les nouvelles technologies aident à améliorer l'application des lois, la transparence et la gouvernance en forêt. Un appui politique, législatif et institutionnel est essentiel pour leur déploiement efficace.
- 6** Il existe un vaste potentiel de convergence entre la vérification de la légalité du bois et les demandes probables de REDD dans les arrangements post 2012 sur le changement climatique.
- 7** Les dialogues multipartenaires sont un volet essentiel de toute réforme efficace de la gouvernance forestière.
- 8** La vérification de la légalité des bois peut jouer un rôle efficace dans une plus vaste réforme de la gouvernance forestière.

Encadré 1: VERIFOR

Le projet VERIFOR est une collaboration en recherche appliquée entre quatre institutions partenaires — l'“Overseas Development Institute” (ODI) au Royaume-Uni, le Centre de recherche et d'enseignement supérieur en agronomie tropicale (CATIE) au Costa Rica, le Bureau centrafricain du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) au Cameroun, et le Centre régional de formation en foresterie communautaire pour l'Asie et le Pacifique (RECOFTC) en Thaïlande. Le projet a réalisé une série d'études de cas au niveau des pays dans les trois régions tropicales, ainsi qu'une synthèse au niveau mondial, qui sont présentées dans l'ouvrage *Legal Timber: Verification and governance in the Forest Sector* (ODI, Londres, 2008).

Pour plus d'informations sur VERIFOR, consulter le site www.verifor.org et contacter David Brown: d.brown@odi.org.uk



Dans le monde entier se manifeste un intérêt croissant pour la légalité des bois. L'agitation qui a parfois caractérisé le débat sur la coupe illégale cède la place à des mesures concrètes visant à accroître la proportion de bois récolté et échangé dans le respect des lois.

Les partisans de la légalité des bois soutiennent que sa vérification peut encourager une bonne gouvernance forestière et garantir un accès aux marchés qui risquerait autrement d'être limité. Cette note d'orientation examine les mérites de cet argument. Il s'inspire du savoir collectif de 100 praticiens et chercheurs en gouvernance forestière qui, fin 2008, ont participé à un atelier international sur la question organisé par le projet VERIFOR (Encadré 1) et l'Organisation de Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il décrit le processus de vérification de la légalité du bois, identifie les enjeux, et présente huit messages clés à l'intention des décideurs.

Contexte

Les forêts tropicales présentent un intérêt considérable à l'échelle mondiale, compte tenu de leur riche diversité biologique et culturelle, de leurs énormes stocks de carbone, et des millions de personnes -pauvres pour la plupart- qui en dépendent pour vivre. L'industrie du bois est depuis longtemps accusée d'être responsable de la dégradation des forêts tropicales et de la déforestation. A la fin des années 80 et au début des années 90, les groupements écologistes ont demandé d'interdire le commerce des bois tropicaux dans le but de dissuader les excès des sociétés d'exploitation.

D'autres personnes ont considéré que les interdictions auraient l'effet contraire. Le débat qui s'en suivit a fait naître l'idée de certifier les forêts qui bénéficiaient de standards élevés de gestion, offrant ainsi aux marchés des informations indépendantes sur l'origine du bois. En 1993, un groupe de négociants de bois et d'écologistes ont créé le « Forest Stewardship Council », la première de nombreuses initiatives visant à encourager la certification des forêts. Des principes et normes de certification forestière ont été élaborés pour affronter les aspects sociaux, environnementaux et économiques de la gestion forestière.

La certification a toutefois eu un impact variable. Son succès a été moindre dans les forêts pour lesquelles elle avait été conçue —les forêts tropicales— mais s'est étendu rapidement dans les pays du nord, où la gestion forestière est souvent moins problématique.

La prise de conscience des difficultés que posait la certification aux producteurs de bois tropicaux a coïncidé avec la préoccupation croissante à l'échelle internationale concernant la coupe illégale du bois tropical, ainsi que les droits des populations pauvres et des groupes autochtones tributaires des forêts. Ces préoccupations étaient amplement justifiées: dans certaines régions du monde, les estimations de l'ampleur de la coupe illégale atteignaient des niveaux alarmants. Le fardeau de l'illégalité pesait souvent lourdement sur les pauvres et les populations indigènes.

Un tremplin

Lorsque la certification s'avère particulièrement difficile, la validation de la légalité des bois constitue une première étape vers une meilleure gestion forestière. Selon ses partisans, elle aidera à rassurer les consommateurs : en achetant du bois tropical, ils ne soutiennent pas la coupe illégale et offrent aux producteurs un accès à des marchés qui, sinon, seraient contraints de fermer complètement. Telle qu'elle est conçue, la vérification de la légalité des bois peut être séparée avec profit du contrôle forestier de routine de deux manières au moins:

1. Elle est appliquée là où règne un doute manifeste sur la capacité du système de contrôle existant de garantir la production légale du bois.
2. Elle implique une recherche d'acteurs additionnels (pas forcément du secteur forestier) et de mesures additionnelles pour dissiper le doute sur le status quo.



Les initiatives de vérification de la légalité des bois associent généralement le soutien de la réforme de la gouvernance au levier que peut constituer la demande du marché pour du bois vérifié. C'est le fondement, par exemple, du Plan d'action de la Commission européenne sur l'application des lois forestières, la gouvernance et le commerce (FLEGT), approuvé par le Conseil de l'Union européenne en octobre 2003, et qui a porté à la formulation d'accords de partenariats volontaires (Encadré 2). Plusieurs initiatives régionales sont également en cours (ex. Encadré 3); elles sont encore en pleine évolution et un débat informé sur les politiques aiderait donc à leur mise au point.

La vérification de la légalité des bois peut être considérée comme un tremplin en vue d'une plus vaste adoption de la certification, ou comme moyen pour améliorer la gestion et la conservation des forêts. Tôt ou tard, les mécanismes européens d'achat public exigeront toutefois du bois récolté durablement et légalement; en définitive, la vérification de la légalité à elle seule ne sera pas suffisante, tout au moins sur ces marchés, et le but ultime sera la production de bois durable.

Encadré 2: Accords de partenariat volontaires

Le Plan d'action FLEGT de l'Union européenne propose la mise au point d'accords de partenariat volontaires (APV) bilatéraux entre l'UE et les pays producteurs de bois (adhérant au FLEGT) dans le cadre desquels le bois produit légalement et exporté en UE serait identifié au moyen de licences émises dans les pays partenaires. Les APV visent à renforcer la capacité des pays de lutter contre la production illégale de bois et à offrir un mécanisme d'exclusion du bois illégal des marchés de l'Union. Des APV sont en cours de négociation entre l'UE et plusieurs pays; le premier a été conclu dans son principe en septembre 2008 au Ghana.

Message n°1: Les activités illégales en forêt peuvent être découragées en renforçant les avantages tirés de l'exploitation forestière légale.

Si tous les groupements d'intérêt attribuent une valeur égale à la forêt, une politique forestière efficace veillera à ce que chacun paie une part équitable des coûts liés à la gestion de la forêt. Dans la réalité, toutefois, ces coûts retombent souvent de façon disproportionnée sur les propriétaires forestiers ou les utilisateurs traditionnels.

Ces inégalités créent des conditions qui risquent de favoriser la coupe illégale et la déforestation. Des lois pourraient être nécessaires pour garantir que d'autres parties prenantes, y compris le grand public, paient leur part équitable des coûts de gestion forestière, et servir ainsi à favoriser la légalité des opérations forestières. L'expérience au Costa Rica, au Mexique et dans d'autres pays a commencé à illustrer les avantages des paiements pour services environnementaux appliqués à la gestion des forêts.

L'application des lois forestières tend à se concentrer sur les activités illégales des communautés pauvres dépendant des forêts. Souvent, ces populations n'ont guère d'autre choix que de mener leurs opérations dans l'illégalité en raison des coûts élevés des transactions légales, ou parce que leurs droits légitimes à la forêt ont été niés. Cette propension à 'condamner la victime' doit être évitée et des mesures prises pour veiller à ce que les droits d'usage soient justes et équitables. Les Gouvernements pourraient également créer des structures pour aider les petits opérateurs ou les opérateurs marginalisés à opérer dans la légalité.



Encadré 3: Expériences régionales

Réforme de la gouvernance des forêts africaines

En Afrique, les ministres réunis lors d'une conférence régionale sur l'application des lois forestières et la gouvernance en 2003 ont convenu de combattre l'exploitation illégale et d'améliorer la législation et la réglementation, la gouvernance du secteur forestier et le développement local. A la suite de quoi, les réformes du secteur forestier dans plusieurs pays africains ont abordé l'application des lois forestières et la gouvernance, et la coopération régionale a été renforcée. Les pays qui ont choisi la voie des APV (Encadré 2) sont notamment le Ghana, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo et le Gabon. Le Ghana a signé le premier APV africain en septembre 2008 et le Cameroun le rejoindra prochainement. On a constaté que la gouvernance des administrations forestières des pays ayant entamé des négociations officielles d'APV s'est déjà améliorée.

ALFA en Amérique latine

En 2006, l'Organisation du traité de coopération amazonienne (ACTO), comptant parmi ses membres la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, le Guyana, le Pérou, le Suriname et le Venezuela, a lancé le Processus d'application des lois forestières en Amazonie (ALFA) dans le but d'aider les membres à améliorer le respect des lois forestières dans le bassin amazonien.

Plusieurs études visant à identifier les principaux obstacles auxquels chaque pays est confronté à cet égard ont été achevées, tandis que d'autres sont en cours. Les prochaines mesures du processus serviront à identifier des indicateurs spécifiques pour une meilleure application des lois forestières et à jeter les bases d'une meilleure coopération régionale.

Le processus FLEG en Asie de l'Est

Le processus d'application des lois forestières et de gouvernance en Asie de l'Est (FLEG), qui a démarré en 2001, a renforcé notamment la sensibilisation du public aux impacts et aux causes de l'abattage illégal et au commerce associé des produits forestiers. En outre, il a donné naissance à plusieurs initiatives régionales et nationales visant à améliorer l'application des lois et de la gouvernance forestières. Certains pays sont également en train de négocier des APV avec l'Union européenne.

Cependant, des mesures sont encore requises dans la région pour:

- Faire intervenir activement les organismes chargés de fonctions de supervision multisectorielle ou de justice criminelle.
- Développer des mécanismes régionaux d'application des lois et intégrer les décisions de la Déclaration Ministérielle de Bali (FLEG) dans les programmes de travail des institutions et organisations régionales.
- Insuffler un sentiment d'appropriation au niveau du pays et encourager activement les gouvernements clés de la région à adhérer au processus.



Message n°2: L'application des lois forestières devrait garantir le paiement optimal de la rente forestière.

L'application des lois forestières a deux volets distincts: la réduction des dommages et l'optimisation des revenus. Citons quelques exemples de dommages: la disparition d'espèces protégées ou de valeur; la coupe dans les zones protégées; la récolte d'arbres trop jeunes ou trop âgés; l'exploitation sur des pentes raides; la pollution des cours d'eau, négligeant la santé et la sécurité des travailleurs; et les préjudices subis par les habitants de la forêt (moyens d'existence et bien-être).

La plupart des lois fonctionnent suivant le principe de la dissuasion —l'inhibition du comportement criminel par crainte des conséquences (sanctions ou amendes). Le niveau de dissuasion est fonction de la probabilité de détection et de la sévérité de la peine. Des sanctions élevées associées à de faibles taux de détection seraient inefficaces. Les systèmes juridiques, devraient par conséquent, envisager de fixer des amendes proportionnées au degré de dommage et veiller à leur application effective.

L'évasion fiscale et la corruption dans le domaine forestier sont étroitement liées à la structure du système de licences et de collecte de l'impôt, ainsi qu'à d'autres politiques fiscales. La lutte contre l'évasion fiscale requiert un contrôle accru assorti d'un dispositif d'amendes. Comme le contrôle peut s'avérer coûteux, les législateurs devraient envisager un système où le gain de recettes obtenu grâce au contrôle dépasse le coût dudit contrôle. Consacrer des ressources disproportionnées au suivi d'opérations ayant de fortes probabilités de respecter la loi serait inefficace. Un contrôle intelligent porterait sur les opérations les moins susceptibles de s'y prêter volontairement. Les systèmes de vérification de la légalité des bois devraient prévoir des leviers pour inciter les responsables à s'acquitter de leurs obligations d'application des lois, et des sanctions dans le cas contraire.

Dans les pays dotés d'un bon système juridique, le risque d'être découvert, tel qu'il est perçu, est plus élevé que le risque effectif: diffuser de l'information sur les efforts déployés pour l'application des lois forestières peut par conséquent aider à renforcer leur respect. Les nouvelles technologies offrent des possibilités intéressantes à cet égard (voir Message n°5).

Message n°3: Les critères de légalité devraient reconnaître les différences d'échelle dans la production du bois.

Un des principaux enjeux liés à la formulation des critères de légalité est d'affronter les questions de développement concernant le secteur forestier en général, et l'industrie du bois, en particulier. Dans de nombreux pays tropicaux, cette industrie est caractérisée par un petit nombre d'entreprises capitalistiques axées sur le marché international, et légion de petites entreprises qui approvisionnent les marchés intérieurs (entreprises familiales de taille moyenne ou opérateurs individuels).

Il est important de comprendre les incidences de la fixation des normes sur les groupes les plus démunis travaillant dans le secteur forestier. Un problème à affronter au début de tout processus de réforme est la nécessité de reconnaître les petits opérateurs au sein du système légal.

Les politiques d'application des lois devraient faire la distinction entre forêts privées (ou communales) et forêts publiques. L'Indonésie a commencé à pratiquer cette distinction, avec une norme composite prévoyant des critères et des indicateurs distincts pour quatre différentes catégories de forêts: la forêt domaniale basée sur des unités de gestion; la forêt domaniale non divisée en unités de gestion; la forêt domaniale, gérée par la communauté; et les zones boisées et non boisées avec droits de propriété. En reconnaissant ces différences dans une norme, il y a de plus fortes chances que le système vienne renforcer les stratégies de développement nationales plus vastes.



Message n°4: L'État doit garantir le contrôle indépendant de la légalité des bois.

Un paradoxe de la vérification de la légalité des bois est la nécessité de garantir à la fois son indépendance et sa compatibilité avec la souveraineté nationale. L'indépendance a une triple dimension: l'autonomie décisionnelle; l'impartialité; et la neutralité. Le secteur privé est souvent accusé de contredire les deux premiers facteurs, et le troisième pourrait constituer un problème pour les groupements écologistes.

La plupart des modèles de vérification des bois prévoient un suivi indépendant des forêts (il serait peut-être plus juste de dire "observation indépendante"), qui peut être défini comme suit: activités effectuées par un tiers pour le compte de l'État afin d'évaluer les processus officiels d'utilisation et de contrôle des ressources, qui servent à donner une crédibilité au système de vérification de la légalité et à offrir des données pour perfectionner le système au fil du temps.

L'indépendance requiert un mandat pour rassembler du personnel compétent sans ingérence, enquêter librement, avoir un accès inconditionné à l'information, et jouir d'une liberté garantie de publier les résultats. L'indépendance totale est difficile à atteindre, mais un système de contrôles croisés— tels que l'organisation du processus décisionnel pour promouvoir la transparence et le recours au suivi indépendant— aidera à réduire le risque d'ingérence politique injustifiée. En dernière analyse, l'indépendance ne peut être acquise; elle doit être garantie par l'État par un contrat, un accord ou une loi, et prouvée par la partie concernée à travers son comportement.

Si l'organe de suivi indépendant a ses propres objectifs idéologiques (ex. conservation des forêts tropicales, meilleures performances environnementales, ou mieux servir les groupes privés de droits), ces objectifs doivent être explicites dès le départ. Ils devraient être en outre acceptés par l'autorité nationale afin d'éviter que naisse une impression de partialité dans l'avis dispensé par l'organe de contrôle. Un arrangement formel entre la structure de gouvernance et l'organe de suivi peut soutenir l'application du suivi indépendant des forêts en définissant de quelle manière délivrer les résultats et les avis correspondants aux décideurs.

Les systèmes de vérification de la légalité des bois doivent être solides et durables. Le suivi indépendant des forêts est généralement considéré comme l'activité d'une organisation unique (souvent non gouvernementale). Toutefois, on pourrait envisager d'autres moyens institutionnels, tels que les examens par les pairs, afin d'aider à instaurer un climat de confiance et garantir le bien-fondé méthodologique et scientifique des résultats basés sur des données probantes. Une question intéressante qui n'a pas encore trouvé de réponse porte sur la manière de financer le processus de contrôle sans affecter son indépendance. La transparence est un élément fondamental.

Comme dans d'autres aspects de la foresterie, en particulier sous les tropiques, la mise en place d'un contrôle indépendant efficace risque de pâtir du manque de professionnels dotés des compétences requises et appartenant à des institutions gouvernementales, des organismes du secteur privé et des organisations communautaires. Des programmes de renforcement des capacités à long terme bien étudiés pourraient donc s'avérer nécessaires.

L'organe qui s'occupera du suivi indépendant sera inexorablement confronté à un dilemme quotidien: comme éviter de s'aliéner le gouvernement et d'autres acteurs tout en assurant non seulement qu'il est indépendant, mais qu'il est également perçu comme tel. Un moyen consiste à adopter l'approche 'sans surprises': en cas de découverte d'un méfait, il informera l'organisation concernée et lui laissera la possibilité de régler le problème avant de diffuser la nouvelle. Pour garantir l'indépendance du processus, toutefois, le contrevenant ne devra pas avoir la possibilité de modifier les résultats du contrôle ou d'empêcher sa publication.



Message n°5: Les nouvelles technologies aident à améliorer l'application des lois forestières, la transparence et la gouvernance. Un soutien politique, législatif et institutionnel est essentiel pour leur déploiement efficace.

Les outils technologiques disponibles aujourd'hui comprennent la télédétection, la photographie numérique et la vidéographie, les radars, les technologies de communication comme Internet et le téléphone portable, et les logiciels qui permettent l'intégration et l'analyse de grandes quantités de données. S'ils sont bien utilisés, ils peuvent faciliter la transparence, améliorer les délais d'intervention dans la lutte contre les contrevenants, réduire les coûts du suivi, et démocratiser l'accès à l'information.

La technologie n'a toutefois d'utilité que si elle est appliquée dans un cadre qui garantit la capacité d'analyser les données créées par la technologie, l'engagement politique envers l'application de la loi, et un système de gestion qui se traduit par une action sur le terrain.

Les outils technologiques doivent être utilisés de façon intégrée. Un système de détection de la déforestation et de la dégradation des forêts, par exemple, peut être intégré au suivi du bois. Si on les associe à des systèmes pour l'autorisation des opérations forestières et de l'identification des essences, ils peuvent servir à alerter les autorités d'activités illégales et à vérifier la légalité du bois.

Au Brésil, un certain nombre de systèmes reliés sont conçus pour contrôler l'autorisation de coupe, détecter les activités d'abattage, suivre le transport du bois, contrôler la filière, faciliter le suivi de l'application, et générer des crédits de reboisement. Un mécanisme d'alerte des autorités en cas d'infraction intègre et vérifie les données créées au sein de ces systèmes. Le but du Brésil est de mettre de plus en plus ces outils à la disposition du public par Internet, en donnant la possibilité aux réseaux de la société civile de contribuer à la collecte et l'analyse des données. L'armada de téléphones portables, y compris dans les zones reculées, accélère aussi grandement les communications ainsi que la capacité des groupes marginalisés de coordonner leurs activités, d'obtenir et de transmettre des informations en temps utile, et de partager des ressources.

Dans certains pays, l'utilisation des technologies dans l'application des lois forestières, la gouvernance et la vérification des bois n'est guère soutenue par la législation. Les preuves obtenues par l'imagerie par satellite ou la photographie numérique, par exemple, pourraient ne pas être reconnues par le système de justice criminelle et ne peuvent donc pas servir à incriminer les transgresseurs. Il existe aussi le risque que les départements forestiers deviennent des « îlots technologiques », introduisant des technologies d'avant-garde que d'autres départements—y compris la police— ne sont pas en mesure d'utiliser ou de comprendre. Si l'information tombait entre de mauvaises mains, elle pourrait aussi servir à éliminer la transparence et à prélever des rentes. Il faut donc des mécanismes visant à garantir l'obligation redditionnelle.

L'introduction de la traçabilité du bois, volet essentiel de la vérification de sa légalité, souffre parfois d'un manque de stratégie gouvernementale claire qui introduit et rend obligatoire un système unique de traçabilité du bois. La sélection de systèmes inappropriés —et coûteux— est un autre obstacle. La résistance des sociétés en est un autre: certaines ne souhaitent aucunement la transparence tandis que d'autres sont préoccupées par les coûts. L'idéal serait que chaque pays élabore son propre système de suivi du bois le mieux adapté à ses besoins, en conjuguant son expertise en matière de foresterie, de calcul et de suivi des produits.



Message n°6: Il existe un potentiel élevé de convergence entre la vérification de la légalité des bois et les demandes probables de REDD dans les arrangements post-2012 sur le changement climatique.

Il est fort probable que la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) sera incluse dans les mécanismes post-2012 sur le changement climatique. La déforestation et la dégradation des forêts puisent souvent leurs origines dans l'illégalité, d'où un chevauchement entre REDD et la vérification de la légalité du bois.

Conformément à la plupart des concepts REDD, des paiements seront effectués pour aider à réduire la déforestation ainsi que la dégradation des forêts, sans que l'on sache pour l'instant si cela se fera par le biais d'un mécanisme fondé sur le marché ou sur des fonds, ou les deux. Certains facteurs à l'origine de la déforestation et de la dégradation des forêts peuvent être résolus par l'imposition de paiements. Il est toutefois difficile d'affronter directement les activités illégales de cette façon. En conséquence, en cas d'activités illégales diffuses, il faudra prêter attention aux causes sous-jacentes, y compris à la mauvaise gouvernance.

Dans le cadre de REDD, les pays seront censés mettre en place leurs propres systèmes de suivi des changements dans les zones boisées et de la dégradation des forêts qui, s'ils sont associés à l'information sur les stocks de carbone, peuvent servir à estimer les émissions. Les rapports des pays seront examinés par des équipes d'experts pour en garantir la fiabilité. Pour les projets entrepris par le biais du Mécanisme de développement propre, une vérification est déjà effectuée par les organes accrédités; un modèle analogue pourrait être appliqué à REDD.

Nombre de participants aux négociations sur le changement climatique en savent bien peu sur les forêts et les questions de régime forestier et d'application des lois qui doivent être affrontées. Le secteur forestier devrait nouer des liens avec ces individus et encourager le dialogue entre eux.

Message n°7: Les dialogues multipartenaires sont un volet essentiel de toute réforme efficace de la gouvernance forestière.

Les politiques forestières jouiront d'une plus grande légitimité si elles sont élaborées avec la participation étroite des groupes concernés. Les dialogues multipartenaires (ou processus multipartenaires) visent à faire intervenir tous ceux qui ont un intérêt légitime dans les forêts au sein d'un dialogue sur la gestion de ces forêts. Ils offrent également une variante aux approches de confrontation qui, pendant plusieurs décennies, ont caractérisé les débats forestiers.

Les récentes expériences ont montré la valeur des dialogues multipartenaires pour instaurer un climat de confiance nécessaire aux décisions officielles ainsi qu'au développement d'initiatives de vérification du bois. Les DMP ne se contentent pas de rassembler les parties prenantes autour d'une table; ils s'emploient à améliorer la transparence et la responsabilité, la sensibilisation et la diffusion des connaissances.

En encourageant l'élargissement des opinions et des expériences—y compris celles de groupes auparavant marginalisés—les dialogues multipartenaires sont également susceptibles d'aboutir à des politiques plus efficaces et mieux conçues que des politiques isolées. En outre, l'apprentissage et l'adoption que les dialogues multipartenaires favorisent entre les parties prenantes peuvent contribuer à la mise en oeuvre des politiques: les groupes de citoyens, par exemple, peuvent aider à suivre l'application des règles et déceler les infractions qui pourraient échapper à un organe manquant de personnel.

Les dialogues multipartenaires se heurtent à de nombreux écueils. Les ressources ou les connaissances nécessaires pourraient faire défaut aux groupes marginalisés pour participer pleinement. Le but des DMP et leur pouvoir ultime d'infléchir les décisions pourraient ne pas être clairs. Il existe un risque que les dialogues multipartenaires compromettent les processus démocratiques au lieu de les renforcer. Ils peuvent aussi être coûteux et chronophages. Leur lenteur pourrait freiner l'élaboration des politiques et ralentir de ce fait la réforme. Il faut comprendre clairement qui participe et pourquoi, sans oublier qui est exclu. A long terme, toutefois, les politiques formulées à l'aide d'un DMP efficace seront vraisemblablement plus rentables que des politiques du sommet à la base qui ne sont pas en mesure d'aborder les conflits sous-jacents.



Les dialogues multipartenaires sont plus efficaces lorsqu'ils sont assortis d'un mandat clair, de règles bien définies d'engagement, de responsabilité, et d'une volonté de mise en œuvre. Ils ne sont pas censés remplacer un bon gouvernement mais peuvent se traduire par une meilleure gouvernance. Ils devraient aspirer à une consultation approfondie, ce qui veut dire que non seulement les communautés directement concernées, mais aussi les groupes qu'ils entendent représenter devraient être tenus au courant et participer au processus.

Message n°8: La vérification de la légalité des bois peut jouer un rôle efficace dans la réforme de la gouvernance forestière.

La vérification de la légalité des bois ne résoudra pas à elle seule les problèmes bien ancrés de la gouvernance forestière, mais elle peut jouer un rôle important tout de même. Une vérification efficace devrait par conséquent être considérée dans le contexte plus vaste d'un processus de réforme de la gouvernance forestière. Toute tentative isolée a de fortes probabilités d'échouer car elle n'affronte pas les facteurs intrinsèques à l'origine de l'illégalité. En dernière analyse, toutes les interventions de gouvernance forestière au niveau international devraient avoir pour but de donner les moyens aux pays producteurs de gérer leurs forêts efficacement tout en sauvegardant les intérêts des communautés plus vulnérables, et non pas seulement pour mettre au jour les limites des systèmes existants de contrôle des ressources. En offrant des opportunités de renforcement des capacités, de coopération intersectorielle et de participation multipartenaires, et en offrant aux producteurs un moyen de conserver l'accès aux marchés internationaux, la vérification de la légalité du bois peut aider à apporter des améliorations durables dans la gouvernance forestière.

Encadré 4: Programme de soutien à l'application des lois forestières, à la gouvernance et au commerce pour les pays ACP

Le Département des forêts de la FAO a récemment lancé un programme financé par la Commission européenne en faveur du processus FLEGT dans les pays ACP (79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique). Les résultats escomptés sont les suivants:

- 1 Collecte, analyse et partage des informations et connaissances sur le processus FLEGT au niveau national, régional et intra-ACP.
- 2 Renforcement de la gouvernance forestière en vue de l'adoption de politiques et cadres juridiques FLEGT au niveau national et régional.
- 3 Renforcement efficace des institutions « FLEGT » au niveau national et régional.
- 4 Soutien d'interventions pilotes propres à créer une valeur ajoutée et/ou à combler les principales lacunes dans les processus FLEGT.

Cette note d'orientation est l'aboutissement d'un « Atelier international sur la légalité du commerce du bois: les défis du développement », organisé au siège de la FAO à Rome (Italie) du 24 au 26 novembre 2008. Elle s'inspire également du projet VERIFOR (Encadré 1). D'autres produits de l'atelier sont disponibles à l'adresse suivante: www.verifor.org/about/outputs/international_workshop.htm. La FAO a récemment lancé un nouveau projet visant à offrir un soutien à l'application des lois forestières, à la gouvernance et au commerce dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Encadré 4). L'atelier a constitué un effort de collaboration entre la FAO et VERIFOR (ODI, CATIE, CIFOR et RECOFTC) avec le soutien de l'Union européenne et des Gouvernements des Pays-Bas, de la Norvège et de l'Allemagne.

Publié par VERIFOR et la FAO (2009).

