

Lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce de bois illégal : état des lieux et perspectives



Résumé analytique et recommandations

La menace du commerce de bois illégal continue de peser sur les forêts du monde, porteuse de conséquences graves sur la lutte contre le réchauffement climatique et sur le développement durable. L'exploitation illégale des forêts perpétue la corruption, compromet les moyens de subsistance, alimente les conflits sociaux, prive les gouvernements de revenus et érode les bases de ressources naturelles des pays.

Malgré les progrès importants accomplis en matière de réduction de l'illégalité dans le secteur forestier au cours des dix dernières années, le problème reste très répandu. En 2013, plus de 80 millions de mètres cubes (m³) de bois – volume mesuré en équivalents bois rond (EBR) – ont été illégalement produits dans les neuf pays producteurs couverts par cet état des lieux. Ce volume représente près d'un tiers de leur production totale de bois d'œuvre et au moins 190 millions de tonnes de dioxyde de carbone libérées dans l'atmosphère. À titre de comparaison, le Danemark, la Norvège et la Suède ont émis, à eux trois, 155 millions de tonnes de dioxyde de carbone en 2010.

Chatham House suit l'impact des actions de lutte contre l'exploitation illégale des forêts depuis 2006. Une multitude de mesures ont été prises durant cette période. Le recours à la certification et aux contrôles de la chaîne d'approvisionnement est de plus en plus répandu dans le secteur privé. Les gouvernements des pays consommateurs ont adopté diverses approches, notamment l'introduction d'une législation interdisant les importations de bois illégal, la promotion des marchés de bois légal et la coopération bilatérale avec les pays producteurs dans un objectif d'amélioration de la gouvernance et d'encouragement des exportations légales. En même temps, les gouvernements des pays producteurs ont radicalement réformé leurs politiques et leur gouvernance forestière.

La lutte contre l'exploitation illégale des forêts est en perte de vitesse depuis quelques années

Le premier état des lieux de la lutte internationale contre l'exploitation illégale des forêts effectué par Chatham House était encourageant. Publié en 2010, il constatait que les actions concertées du début des années 2000, en vue d'améliorer la mise en application de la législation, avaient abouti à un déclin important de l'exploitation illégale des forêts dans de nombreux pays.

Ce deuxième état des lieux, effectué en 2012-2014, brosse un tableau plus nuancé. Au niveau national, les progrès sont manifestes. Presque tous les pays consommateurs inclus ont réduit les parts de bois illégal de leurs importations. Bien que la gouvernance forestière reste très faible dans la plupart des pays producteurs, une amélioration continue est

constatée dans de nombreux domaines. En conséquence, un grand nombre des pays consommateurs étudiés ont réduit les parts de bois illégal de leurs exportations.

Au niveau mondial, cependant, la situation est au point mort. Dans les pays concernés, le volume d'importations de bois illégal avait augmenté d'un cinquième depuis la fin de la crise financière, atteignant un volume estimé à 60 millions de m³ (EBR) en 2013, presque le même niveau que dix années auparavant.

Cette évolution est d'autant plus déconcertante qu'elle coïncide avec des mesures ambitieuses de lutte contre l'exploitation illégale des forêts de la part des gouvernements. Date critique pour la communauté internationale, 2015 est l'année des préparatifs pour un nouvel accord mondial sur le climat, un nouveau plan-cadre de développement durable, et l'établissement des priorités mondiales pour le financement du développement. La réussite de ces processus exige à la fois des améliorations radicales de la gouvernance des forêts du monde et des réductions marquées des émissions de gaz à effet de serre.

Que s'est-il donc passé ? Pour résumer, trois grandes mutations du secteur forestier ont éclipsé la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Premièrement, de nouveaux marchés du bois ont dilué l'impact des politiques introduites par certains pays développés. La moitié du commerce de produits bois illégaux est désormais destinée à la Chine, l'un des plus gros consommateurs mais aussi une importante plaque tournante. En même temps, la demande intérieure de bois a augmenté dans les pays producteurs, donnant naissance à un marché à la fois du bois légal et du bois illégal. Deuxièmement, de plus en plus de forêts sont déboisées pour faire place à l'agriculture et autres usages des terres. Environ la moitié de tout le bois tropical commercialisé à l'international, dont deux tiers seraient constitués de bois illégal, est issue de la conversion des forêts. Troisièmement, le nombre de petites exploitations forestières est monté en flèche dans de nombreux pays. Cette activité est souvent illégale et reste hors de portée d'un grand nombre de politiques et règlements.

Ce deuxième état des lieux par Chatham House repose sur l'étude de neuf pays producteurs [Brésil, Cameroun, Ghana, Indonésie, Laos, Malaisie, Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), République démocratique du Congo (RDC) et République du Congo], trois pays transformateurs (Chine, Thaïlande et Viêt Nam) et sept pays consommateurs (Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni). Il suit les progrès accomplis depuis 2000 en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et de commerce de bois illégal. Il propose en même temps des recommandations pour le renforcement et l'adaptation des actions en réponse aux évolutions survenues dans le secteur.

Principales conclusions

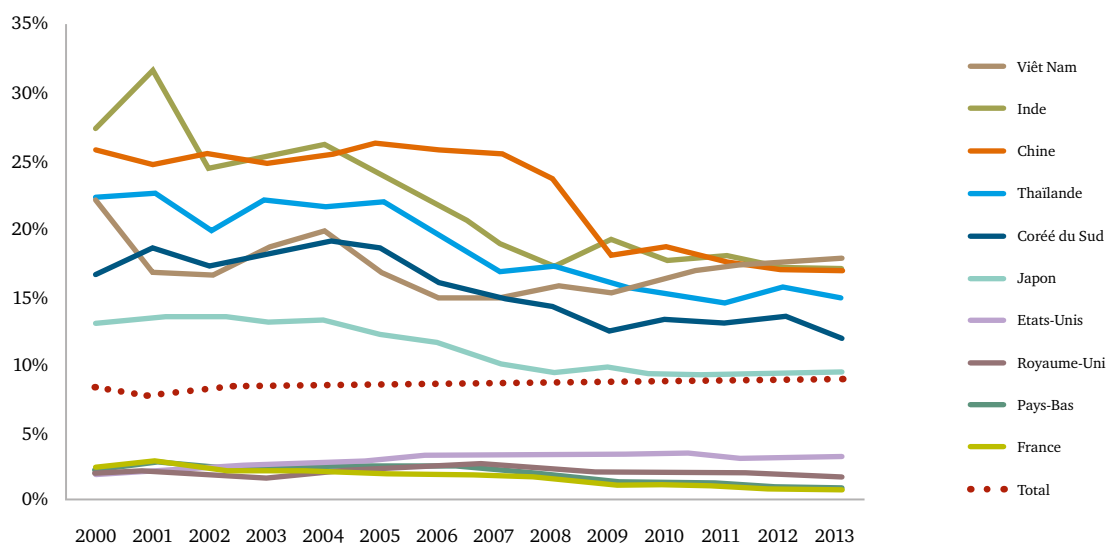
La part des importations illégales vers neuf des 10 pays transformateurs et consommateurs a diminué pendant la période de 2000 à 2013. Les réductions les plus prononcées sont constatées dans certains marchés dits « non sensibles »¹ qui enregistraient des niveaux très élevés d'importations illégales au début du siècle. Par exemple, la part d'importations illégales a diminué de 26 % à 17 % en Chine et de 27 % à 17 % en Inde. Les États-Unis sont le seul pays à enregistrer une courbe différente : la part d'importations illégales a augmenté de 2 % à 3 % entre 2000 et 2007, puis s'est stabilisée.

Les mesures d'élimination des importations de bois illégal en UE et aux États-Unis ont eu un effet positif, mais le plus gros du commerce illégal se fait désormais avec d'autres pays. En 2013, les volumes de produits à base de bois illégal importés par les États-Unis ont diminué

d'un tiers par rapport aux niveaux record enregistrés en 2006. Dans le cas des trois pays de l'UE couverts par cet état des lieux, les volumes ont diminué de moitié sur la même période. Pendant ce temps, la quantité de produits illégaux importés par les économies émergentes, à savoir la Chine, l'Inde et le Viêt Nam, a augmenté de plus de 50 %. Cette transition affaiblit l'influence exercée par les politiques de l'UE et des États-Unis (deux marchés dits « sensibles »).

La part de produits illégaux dans le commerce international est restée la même depuis le début du siècle. Bien que la plupart des pays transformateurs et consommateurs aient réduit leurs importations illégales, le commerce a augmenté et s'est réorienté vers les pays enregistrant de plus grandes parts d'importations illégales, principalement la Chine. Ainsi, la part des importations illégales des 10 pays peine à descendre au-dessous de 10 % depuis le début du siècle.

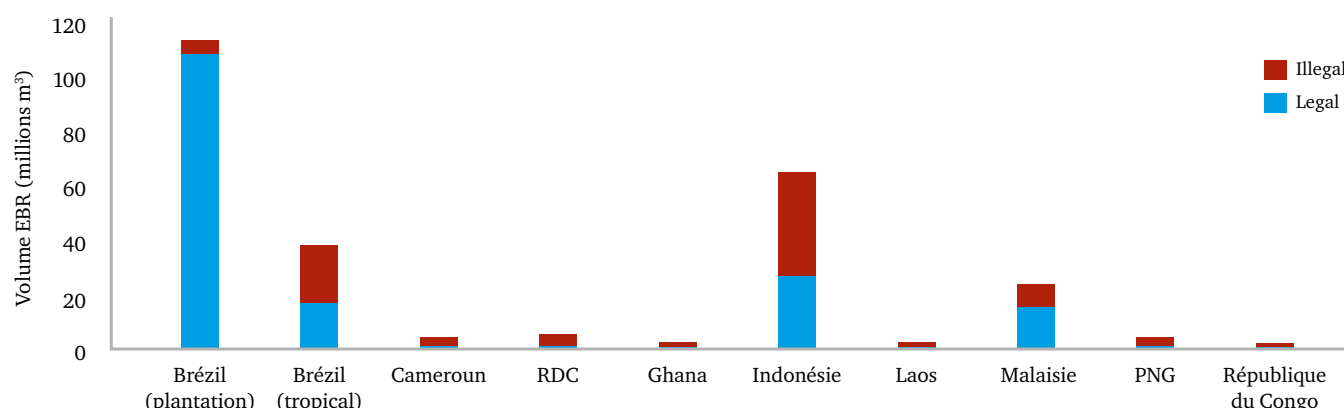
Figure 1 : Pourcentage estimatif des importations de produits bois à haut risque d'illégalité vers les 10 pays transformateurs et consommateurs (en volume EBR) - 2000-2013



Sources : basé sur les estimations d'illégalité par Chatham House, ainsi que sur les statistiques nationales officielles du commerce pour le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas (Eurostat), le Japon (Trade Statistics of Japan), les États-Unis (USITC Trade DataWeb), la Chine (Administration générale des statistiques de la République populaire de Chine), la Thaïlande (Direction des douanes du Royaume de Thaïlande), la Corée du Sud (Direction des douanes coréennes), l'Inde (UN Comtrade) et les statistiques officielles sur les importations des pays partenaires du Viêt Nam. Les données pour tous les pays sont également basées sur UN Comtrade et les analyses réalisées par Chatham House.

¹ Les marchés dits « sensibles » sont ceux qui expriment une forte préférence pour le bois légal en raison de l'existence de législation et autres politiques et/ou en raison des choix des consommateurs. Cet état des lieux identifie comme sensibles les marchés suivants : Australie, Canada, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse et Union européenne. Tous les autres marchés sont considérés « non sensibles ».

Figure 2 : Estimation de la production de bois légal et illégal par les neuf pays producteurs - 2013.



Sources : Estimations de l'illégalité de Chatham House, OIBT, UN Comtrade et agences nationales.

L'adoption de législation par tous les principaux pays transformateurs et consommateurs pourrait avoir un effet profond sur la légalité du commerce du bois.

Le commerce mondial de produits bois illégaux pourrait être réduit de deux tiers si d'autres pays consommateurs réduisaient leurs importations illégales aux proportions enregistrées aux États-Unis et en Union européenne. En raison de l'échelle des importations de la Chine, le feu des projecteurs sera dirigé sur le cadre politique émergent de ce pays. Des pays asiatiques plus riches, comme le Japon et la Corée du Sud, pourraient toutefois ouvrir la marche.

La plus grande partie du bois illégal provient de trois des pays producteurs. D'autres enregistrent des parts bien plus élevées de la production illégale. En 2013, la grande majorité du bois illégal provenait d'Indonésie (environ 50 %), du Brésil (25 %) et de Malaisie (10 %). Ces chiffres traduisent en partie l'envergure des secteurs forestiers de ces pays, qui produisent également d'importants volumes de bois légal (voir la Figure 2). D'autres pays, comme le Ghana, le Laos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la RDC, et la République du Congo, produisent moins de bois en général mais enregistrent des proportions largement plus élevées de bois illégal dans leur production totale. Par exemple, presque tout le bois produit en RDC provient de sources illégales.

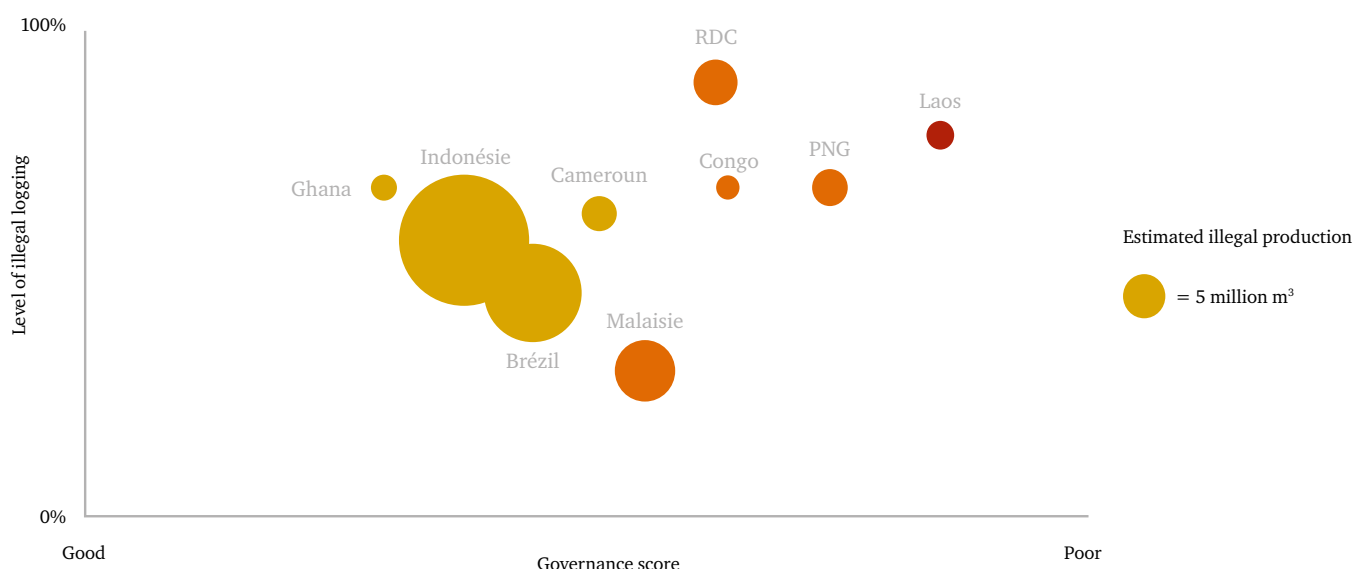
La nature de l'illégalité dans le secteur forestier est en pleine mutation. La proportion de forêts vérifiées légales ou certifiées durables a considérablement augmenté depuis 2000. Ce constat traduit un déclin des pratiques illégales au niveau de l'allocation et de la gestion des grandes concessions destinées à l'exploitation forestière sélective. Qui plus est, l'exploitation forestière à grande échelle sans permis est aujourd'hui moins répandue dans

un grand nombre de pays, notamment au Brésil et en Indonésie. Ces améliorations sont cependant réduites à néant par la hausse de la production de bois illégal issu de la conversion des forêts et de l'exploitation informelle à petite échelle.

Il est crucial d'investir dans la gouvernance pour réduire l'exploitation illégale des forêts. Les pays bien notés dans l'évaluation des politiques, comme le Brésil et l'Indonésie, ont tendance à enregistrer des niveaux inférieurs de production illégale. Les moins bien notés pour leurs politiques, notamment la RDC et le Laos, enregistrent des taux d'illégalité élevés (voir la Figure 3). Aucun système de notation ne peut cependant capter toute la complexité de la réalité sur le terrain. Même si les politiques menées par le Ghana lui valent de bonnes notes dans ce domaine, le pays enregistre des taux élevés d'exploitation illégale des forêts en raison de la croissance rapide des petites exploitations informelles. La Malaisie, qui enregistre les plus faibles taux d'exploitation illégale des forêts, culbute sur son cadre réglementaire ; situation qui s'explique en partie par certaines faiblesses du cadre juridique relatives à l'octroi des droits d'exploitation.

La gouvernance forestière s'est fortement améliorée dans la plupart des pays producteurs. L'Indonésie, par exemple, a ciblé la corruption et la criminalité financière dans son secteur forestier, mis en place un système national d'assurance de la légalité du bois et pris une décision judiciaire historique qui prévoit la reconnaissance officielle des droits fonciers coutumiers. À l'autre extrême, la RDC, le Laos et la République du Congo sont marqués par l'omniprésence de la corruption, l'absence d'obligation de reddition de comptes applicable aux gouvernements et la

Figure 3 : Notes de gouvernance et niveaux de production illégale, 2013*



*Les couleurs indiquent la note pour le domaine politique concernée en tant que pourcentage du maximum possible : **rouge** = 25 % et moins ; **orange** = >25 à 50 % ; **jaune** = >50 à 75 % ; et **vert** = plus de 75 %.

Sources : Évaluation des politiques par Chatham House, OIBT, UN Comtrade et agences nationales.

faiblesse de la mise en application de la législation.

Malgré l'amélioration de la gouvernance forestière, des lacunes persistent et les réformes doivent être poursuivies. De nombreux pays ont pris des mesures importantes dans le sens de processus décisionnels plus ouverts, plus participatifs et pour améliorer la clarté de la législation. Il reste toutefois fort à faire pour que ces gains perdurent. Par exemple, alors que de nouvelles lois ne sont pas encore mises en application, des institutions efficaces et des libertés concrètes doivent être en place pour que des données supplémentaires sur le secteur forestier puissent servir à responsabiliser les gouvernements.

Recommandations

L'exploitation illégale des forêts reste répandue. Cependant, ce constat ne devrait pas être interprété comme indice d'un échec des mesures récentes. En fait, les preuves du contraire abondent : les initiatives de lutte contre l'exploitation illégale des forêts ont réussi dans plusieurs domaines importants. Le problème réside dans le fait que ces actions récentes n'ont pas soutenu le rythme des mutations rapides de la production et du commerce du bois d'œuvre.

Ce problème ne peut pas être résolu par les efforts individuels de quelques gouvernements éclairés, si

importants soient-ils. Un défi d'une telle ampleur exige une réponse internationale cohérente et décisive. Aux termes des propositions actuelles, les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies pourraient pousser la communauté internationale à s'attaquer aux grandes problématiques de l'offre, notamment la gestion et la gouvernance des forêts. Les ODD pourraient aussi encourager le secteur privé à mettre en place des chaînes d'approvisionnement durables. Des réductions significatives des marchés de bois illégal sont toutefois indispensables pour réussir.

L'Union européenne et les États-Unis sont bien placés pour diriger ce programme, en faisant fond sur leurs succès et en disséminant les bonnes pratiques acquises. Dans un esprit de collaboration, l'objectif devrait être de guider et d'harmoniser les efforts des principaux pays producteurs, transformateurs et consommateurs. Les arrangements bilatéraux, par exemple, dont les accords de partenariat volontaire (APV) de l'UE, pourraient être élargis de manière à inclure un troisième pays consommateur ou transformateur comme la Chine. Les gouvernements producteurs pourraient coopérer pour diffuser les bonnes pratiques en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Avec le soutien de bailleurs de fonds, une telle initiative pourrait être formalisée en un réseau de développement des capacités et de connaissances.

Dans une optique plus globale, le G20 pourrait servir de cadre pour la mise en place d'un régime international plus solide, dont les mesures engloberaient l'offre et la demande. Ses membres représentent plus de 90 % des importations mondiales de bois tropicaux et comprennent à la fois des marchés sensibles et non sensibles, ainsi que les principaux exportateurs de produits à base de bois tropicaux que sont l'Indonésie et le Brésil. Prenant appui sur l'héritage du programme d'action du G8 sur les forêts, un engagement du G20 à lutter contre l'exploitation illégale des forêts pourrait hisser le problème sur la liste des priorités politiques dans des pays comme le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, le Japon et la Russie.

Un programme mondial revitalisé pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts demande une intervention sur cinq fronts. Il doit vouloir :

1. Voir plus loin

Après quelques gains initiaux, les réformes ont ralenti dans de nombreux pays producteurs. Les remettre sur la bonne voie nécessitera un changement radical d'engagement politique et la volonté de s'attaquer aux problèmes de gouvernance restants, plus difficiles, comme la corruption. Les grandes priorités :

- Établir des agences anti-corruption dotées de ressources et de pouvoirs appropriés dans les pays producteurs ;
- Permettre la surveillance du secteur forestier par la société civile, notamment créer un cadre institutionnel pour réagir aux constatations ;
- Renforcer les mesures de mise en application de la législation dans les pays producteurs, notamment par le développement des capacités dans le secteur judiciaire ;
- Mener davantage d'actions concertées en UE et aux États-Unis pour mettre en application la législation interdisant les importations illégales ;
- Honorer les engagements actuels pour assurer la transparence dans les pays producteurs, et inclure les secteurs forestier et agricole dans les soumissions de ces États à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) ; et
- Exiger que les compagnies forestières divulguent les paiements aux gouvernements de leurs pays d'implantation et élaborer des normes rigoureuses de remontée d'information, par les compagnies, sur l'impact de leurs activités.

2. Voir plus large

Les démarches les plus progressives concernant la demande restent confinées à un petit sous-groupe de pays consommateurs développés, qui représentent une part décroissante des importations mondiales de produits à base de bois. Des actions comparables devraient être menées par d'autres pays développés – comme le Japon et la Corée du Sud – ainsi que par des pays consommateurs et transformateurs émergents, comme l'Inde et la Chine. Qui plus est, les gouvernements des pays producteurs devraient chercher à freiner la croissance rapide de la consommation intérieure de bois illégal. Les grandes priorités :

- Dans les principaux pays transformateurs et consommateurs, adopter une législation interdisant l'importation ou la vente de produits bois illégaux et exiger une diligence raisonnable crédible de la part des compagnies forestières (cette mesure devrait être appuyée par la coopération internationale en matière de partage des bonnes pratiques et d'harmonisation des approches) ;
- Envisager l'introduction de politiques d'achats publics rigoureuses dans les principaux pays transformateurs et consommateurs, à titre provisoire ; et
- Mettre en œuvre des mesures visant à favoriser un marché intérieur du bois légal dans chaque pays producteur, y compris des normes d'achat rigoureuses pour le secteur public et les entreprises.

3. Voir plus petit

Jusqu'à ce jour, les actions se sont concentrées sur les grandes unités forestières d'exploitation. Une bien plus grande attention devrait toutefois être accordée à la production à petite échelle. Les grandes priorités :

- Intégrer les petits producteurs et transformateurs dans le secteur formel en réduisant les obstacles à l'entrée et en facilitant la conformité légale (dans de nombreux cas, cela invitera les gouvernements producteurs à réformer la législation et adapter les processus de vérification de la légalité alors que, dans tous les cas, un investissement significatif dans le renforcement des capacités et des services auxiliaires seront nécessaires) ;
- Mettre en place des APV ou autres accords de coopération bilatéraux axés précisément sur le secteur à petite échelle ;
- Introduire des politiques d'achats publics pour le bois d'œuvre légal issu de petites exploitations dans un plus grand nombre de pays producteurs ; et

- Créer des partenariats de soutien à long terme entre les négociants et les détaillants d'un côté et les petits producteurs et les transformateurs de l'autre.

4. Observer de plus près

Le manque général de données, en particulier dans le domaine public, affaiblit les efforts de suivi de l'exploitation par la société civile, d'application des bonnes pratiques par le secteur privé et d'élaboration de politiques efficaces par les gouvernements producteurs et donateurs. La remontée et l'accessibilité des données devraient être améliorées et de nouvelles technologies explorées. Les grandes priorités :

- Examiner de plus près les services statistiques des pays producteurs pour rendre possible la fourniture de données robustes sur la production, la consommation et le commerce (le G20 devrait jouer un rôle clé dans la mobilisation de l'action et le soutien à la coopération internationale dans ce domaine) ; et
- Mettre en place le suivi systématique, par les gouvernements, de l'impact des politiques et de l'aide au développement sur la gouvernance des forêts et les niveaux d'exploitation illégale des forêts, en particulier dans les pays donateurs.

5. Aller plus loin

La production de bois illégal résulte de plus en plus de l'expansion de l'agriculture, de l'exploitation minière et de la construction d'infrastructures. Il est urgent de mettre en place des stratégies intersectorielles cohérentes étendant les efforts de lutte contre l'exploitation illégale des forêts dans d'autres secteurs. Les grandes priorités :

- Clarifier et mettre en application les lois relatives à l'aménagement et à la gestion du territoire par les gouvernements des pays producteurs (il est dans l'intérêt du secteur privé d'encourager les gouvernements à agir puisque, à défaut, les entreprises privées auront du mal à tenir leurs engagements à établir des chaînes

d'approvisionnement légales et viables) ;

- Veiller à ce que les initiatives de lutte contre l'exploitation illégale des forêts – notamment les systèmes d'assurance de la légalité – couvrent le bois issu du déboisement illégal des forêts pour d'autres usages des terres ;
- Élaborer, dans les pays producteurs, des processus permettant d'examiner les conversions illégales passées et, dans les cas appropriés, de les réparer (par exemple, par l'application de sanctions et la renégociation de permis) ;
- Élaborer, dans les pays consommateurs, des politiques visant à réduire le commerce de produits non forestiers liés au déboisement illégal (par exemple, par la législation interdisant ce commerce, par des politiques d'achats publics, et par la soumission obligatoire, par les entreprises, de rapports sur les politiques et les impacts environnementaux) ; et
- Mettre en place des garanties plus solides au sein des accords de libre-échange pour faciliter l'atténuation de tous impacts négatifs sur les forêts.

L'avenir

Au cours des 15 dernières années, la lutte contre l'exploitation illégale des forêts a considérablement progressé en dépit de la pression grandissante exercée sur les forêts du monde. Il reste toutefois fort à faire. En 2030, les gouvernements seront mesurés par rapport aux engagements qui seront pris dans quelques mois : réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'un nouveau pacte mondial pour l'environnement et établir une nouvelle série d'ODD. L'exploitation illégale des forêts va à contresens de ces deux engagements. Une action internationale concertée sur les cinq fronts énumérés plus haut peut redresser la situation. Elle peut créer un secteur forestier mondial qui absorbe le carbone au lieu de l'émettre, qui génère des moyens de subsistance durables au lieu de causer des conflits sociaux et qui contribue aux revenus publics au lieu d'encourager le financement illicite.

