

LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION SAUVAGE DES FORÊTS ET COMMERCE ILLÉGAL DE BOIS : ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE GHANA / UNION EUROPÉENNE

Adon Gnangui

Lavoisier | « [Revue juridique de l'environnement](#) »

2011/2 Volume 36 | pages 249 à 266

ISSN 0397-0299

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2011-2-page-249.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION SAUVAGE DES FORÊTS ET COMMERCE ILLÉGAL DE BOIS : ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE GHANA / UNION EUROPÉENNE

Adon GNANGUI

Enseignant chercheur,

Institut national polytechnique F. Houphouët-Boigny (INP-HB), Côte d'Ivoire

Résumé L'exploitation sauvage des forêts et le commerce du bois illégalement abattu, récurrents au Ghana, sont sources de dégâts sociaux, économiques et environnementaux. Ce qui a nécessité la mise en place d'un cadre institutionnel international pour aider le pays à mieux gérer son patrimoine forestier. A été mis en œuvre, à l'initiative de l'Union européenne, un plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) destiné à lutter contre la déforestation. Le plan impose aux opérateurs l'obtention de garanties suffisantes pour s'assurer que les bois et produits dérivés qu'ils vendent sur le marché européen sont issus d'une récolte conforme à la législation du pays d'origine. L'Accord de partenariat volontaire entre le Ghana et l'UE s'inscrit donc dans le cadre dudit plan et sa mise en œuvre. Ainsi, le Ghana pour satisfaire à ses engagements, doit renforcer les réformes forestières pour à la fois mieux lutter contre l'exploitation illégale, favoriser une gestion forestière durable et minimiser les impacts négatifs sur les populations.

Summary *Reckless lumbering and trading of illegally felled trees, recurrent in Ghana, have become the source of social, economical and environmental damages. This required the setting of an international institutional framework in order to help the country to better manage its forestry resources. With the help of the European Union, an action plan relating to the implementation of forestry regulations, of governance and trade was set up in order to fight deforestation. The plan requires that operators have sufficient warranties to make sure that timber and other forestry products sold on the European market comes from harvesting conforming with the regulations of the original country. The partnership agreement between Ghana and the EU comes from the implementation of this plan. Thus, Ghana in order to meet its obligations has to reinforce its forestry reform so as to fight illegal lumbering, encourage a sustainable forestry management and minimize the adverse effects on the local populations.*

Au Ghana, comme dans de nombreux pays producteurs de bois en Afrique ou même ailleurs, l'exploitation non autorisée des forêts et le commerce du bois abattu illégalement sont récurrents. Ce phénomène est inéluctablement source de dégâts sociaux, économiques et environnementaux tant, pour ces pays eux-mêmes que pour la planète entière du fait du rôle d'équilibre écologique que joue la forêt. Préoccupée par cet état de fait, l'Union européenne a entamé, en 2003, une série de négociations bilatérales avec plusieurs pays producteurs et exportateurs de bois aussi bien en Afrique de l'Ouest qu'en Afrique centrale et même au-delà, notamment, l'Indonésie, la Malaisie et le Vietnam, etc.

Ainsi, dans le cadre de l'Accord de Cotonou (Bénin) entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et l'Union européenne (UE)¹, d'autre part, le Ghana et l'UE ont signé le 3 septembre 2008², le premier Accord de partenariat volontaire (APV), ratifié le 20 novembre 2009, pour répondre aux préoccupations liées au commerce illégal de bois, en partie responsable de la déforestation des régions tropicales. Cet Accord s'inscrit dans le cadre du plan d'action FLEGT (*Forest Law Enforcement on Governance and Trade*) dont la traduction française est : « Applications des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (AFLEG) »³. Le FLEGT a été adopté en 2003⁴ par l'Union européenne, dans le but d'empêcher les importations de bois d'origine illégale dans l'UE et de soutenir la lutte contre l'abattage illicite des arbres dans les pays producteurs de bois.

Il faut dire que l'état de dégradation avancé de l'écosystème forestier au Ghana justifie aisément l'opportunité et la nécessité d'un soutien international par souci du maintien de l'équilibre écologique mondial. En effet, pour avoir été le principal fournisseur de bois tropical dans les années 1940 jusqu'à la fin de la guerre et un peu au-delà, le Ghana a perdu aujourd'hui plus de 90 % de son patrimoine forestier du fait de l'exploitation non contrôlée. La foresterie va demeurer pendant longtemps l'un des piliers dans l'économie du pays, derrière le cacao et l'or et représentait même 5 à 7 % du PIB brut en 1980. Les conséquences d'une telle situation se manifestent assez rapidement par la disparition complète de la forêt primaire ghanéenne.

En 1960, le couvert forestier tropical ghanéen⁵ était estimé à 63 400 km². Aujourd'hui, il ne représente plus que 13 500 km². Les activités anthropiques sont les principales causes de la déforestation. La situation est inquiétante d'autant plus que les pressions humaines ne diminuent pas. C'est dans ce cadre que les autorités compétentes et les populations elles-mêmes tentent d'apporter des solutions idoines pour sauver, non sans peine, ce qui reste encore de la forêt qui paraît à bien des égards, pour les populations, une source de subsistance où elles exercent leur droit d'usage. D'autres facteurs tels que la sur-exploitation contribuent indubitablement à la débâcle forestière ghanéenne. Pourtant le pays dispose d'un cadre juridique pour contrôler l'exploitation forestière.

1. Accord de partenariat signé entre les ACP et l'UE le 23 juin 2000, JO n° L 317 du 15 décembre 2000, p. 3.

2. Les négociations aux fins de l'accord entre le Ghana et l'UE ont été entamées par la Commission européenne en février 2007 et ont duré dix-huit mois.

3. Dans le cadre de notre étude, nous utiliserons constamment le sigle anglo-saxon « FLEGT ».

4. Il convient de rappeler que le règlement concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la CE, a lui été adopté le 20 décembre 2005, après accord du conseil de l'UE.

5. Agence France Presse, 1^{er} septembre 2008.

La forêt au Ghana, comme dans la plupart des pays d'Afrique, est synonyme de réservoir de subsistance. Considérée comme l'ultime recours des plus démunis de la société, la forêt est par excellence la seule source de subsistance dans les pays forestiers en Afrique comme d'ailleurs dans les pays pauvres producteurs de bois en général. Elle a toujours su apporter satisfaction à tous ceux qui y ont recours pour vivre, voire survivre. A cet égard, les populations des forêts revendiquent tout naturellement leur droit d'usage dans les forêts et sur les produits forestiers.

Le droit d'user des fruits des forêts dont jouit la population vivant dans les forêts et aux alentours, assure à cette population le bien-être social. L'exercice des droits d'usage a indubitablement des conséquences sur les forêts. Il s'agit là de réelles difficultés auxquelles tous les pays forestiers sont aujourd'hui confrontés. En effet, la foresterie, qui contribue largement à l'économie mais également à la survie des populations, joue un rôle fondamental, à la fois comme source de produits forestiers non ligneux et de services pour l'économie rurale. La forêt est constamment sollicitée par les populations qui, dans l'exercice de leur droit coutumier d'usage, y pratiquent la culture itinérante. Cette dernière représente jusqu'à 70 % du déboisement. Les besoins en énergie du pays sont également une pression sur la forêt par la population dont la consommation en charbon et en bois de chauffe représente 75 % de la demande énergétique du Ghana, ce qui est, somme toute, non négligeable. La Banque mondiale estimait, entre 1986 et 2000, une augmentation annuelle de 2,8 % de la consommation en bois de chauffage dans ce pays⁶.

Outre la pression anthropique, les incendies ravagent aussi les forêts, notamment dans les zones semi-décidues, tout en modifiant leur structure et composition avec en corollaire la perte de milliers de mètres cubes de bois. Il s'agit d'un phénomène inquiétant d'autant que ces dernières années les dommages causés par le feu s'étendent vers le sud du pays et des secteurs très exploités sont sérieusement menacés.

Il faut dire que les causes sous-jacentes de la déforestation au Ghana sont nombreuses. Elles sont pratiquement les mêmes que celles que connaissent de nombreux pays en Afrique. Elles sont toutes pratiquement liées directement au contexte économique et social. Ainsi, les défrichages pour la recherche perpétuelle de terres agricoles et de bois de feu, les brûlages sauvages et non contrôlés, les conflits nés du système de propriété forestière et du régime foncier établis par décret gouvernemental, l'insuffisante reconnaissance juridique des droits des populations des forêts ainsi que les droits des populations locales bafoués sont autant de facteurs qui favorisent la déforestation au Ghana. Il faut ajouter à tout ceci de nombreuses autres causes qui ont un impact sur la forêt au Ghana.

C'est dans cet état de fait que l'Union européenne décide d'apporter son appui au Ghana pour lutter efficacement contre la déforestation sauvage à travers l'Accord de partenariat volontaire qu'elle a signé avec lui. Afin de mieux cerner le fondement de cet accord et les dispositions qui le sous-tendent, il convient, d'abord et avant tout, d'examiner le plan d'action des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) comme base de fondement de l'Accord de partenariat volontaire avec le Ghana (I), pour traiter ensuite le contenu et la portée dudit accord de partenariat volontaire (II).

6. Sayer et al., *op. cit.*, 1992.

I. – RÉGLEMENTATION FORESTIÈRE, GOUVERNANCE ET ÉCHANGES COMMERCIAUX (FLEGT) BASE DE FONDEMENT DE L'ACCORD DE PARTENARIAT VOLONTAIRE AVEC LE GHANA

L'environnement est l'affaire de tous. Il ne peut en être autrement, d'autant plus qu'il est admis que la pollution n'a pas de frontière ; ainsi, les dommages causés à l'environnement dans un pays, où qu'il se trouve, ont des conséquences non seulement pour le pays où ils ont été commis, mais également pour les pays voisins et plus encore pour toute la planète. Or, on constate que, d'une part, l'activité humaine, de plus en plus croissante et diversifiée, a des répercussions sur la planète et, d'autre part, les ressources naturelles ne sont pas inépuisables et qu'une exploitation irrationnelle de la nature a des conséquences jusqu'alors inconnues. L'exploitation sauvage dont fait l'objet la forêt dans les pays forestiers producteurs de bois illustre assez nettement ce triste constat qui fonde la réaction de l'Union européenne à travers son plan d'action FLEGT.

La conservation et la gestion durables des ressources naturelles dans tous les pays forestiers au monde commandent impérativement une application effective de la législation et une bonne gouvernance en matière d'environnement de manière générale et de foresterie en particulier, et doivent constituer, *a priori*, les principes fondamentaux pour y parvenir. Pourtant, il n'en est rien. En effet, les choses ne sont pas aussi évidentes ou du moins pas si faciles qu'on peut généralement le croire dans ces pays forestiers, tant en Afrique qu'ailleurs.

Face à cet état de fait, la réaction de la communauté internationale est quasi unanime. C'est ainsi que l'Union européenne s'est engagée à mettre en œuvre un plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)⁷ destiné à lutter contre l'une des nombreuses causes de la déforestation, en l'occurrence le problème sans cesse plus préoccupant de l'exploitation clandestine des forêts et du commerce qui y est associé. Il importe avant tout d'examiner succinctement le champ d'application, les fondements et les objectifs du plan d'action FLEGT avant de rendre compte de son contenu et des obligations juridiques qui y sont liées et enfin apprécier le réel impact possible du FLEGT sur la préservation des forêts dans les zones où elles sont menacées, notamment au Ghana.

A) CHAMP D'APPLICATION, FONDEMENTS ET OBJECTIFS

L'Union européenne entend, par le plan d'action FLEGT, soutenir les efforts nécessaires à entreprendre pour s'attaquer au problème de l'exploitation illégale des forêts et du commerce qui y est associé. Ce plan répond à l'esprit d'un ensemble d'engagements pris par l'UE en faveur du développement durable et de l'environnement⁸. Il contribue à la mise en œuvre du plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable appelant, avec l'appui de la communauté internationale, à « prendre des mesures (...) pour faire appliquer les lois nationales sur les forêts et lutter contre le commerce illégal des produits forestiers, notamment les ressources biologiques, et créer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour la mise en œuvre des lois nationales en

7. COM (2003) 251 final, Bruxelles, 21 mai 2003.

8. Cf. notamment, COM (2002) 82 du 13 février 2002 et décision n° 1600/2002/CE, Parlement européen et Conseil, relatif au 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement, 22 juillet 2002.

la matière »⁹. En somme, ne sont concernés par le FLEGT que certaines régions et pays clés qui possèdent, ensemble, 60 % environ de la superficie forestière mondiale et alimentent une part importante du commerce international du bois¹⁰.

Il faut tout de même dire que « l'Europe est l'un des principaux marchés mondiaux pour le bois et les produits du bois, qui y est l'un des moins réglementés »¹¹. L'UE apparaît donc comme une grosse consommatrice de bois et des produits dérivés provenant des régions où les niveaux d'illégalité et de mauvaise gestion du secteur forestier sont particulièrement sérieux, créant ainsi des marchés potentiels intéressants pour le bois illégal. La forte demande du marché européen en bois et des produits dérivés, est incontestablement un stimulateur d'illégalité. A cet égard, on peut alors comprendre aisément les motivations de l'Union dans son approche forestière qui fait du contrôle des marchés vis-à-vis du bois potentiellement illégal en son sein, un élément spécifique. La résultante de cet état de fait est l'exploitation illégale des forêts, conjuguée aux lacunes institutionnelles et aux insuffisances de la gouvernance dont est victime de manière récurrente le secteur forestier dans les pays producteurs de bois. C'est donc à juste titre que cette situation problématique mobilise la communauté internationale dans la mesure où l'exploitation illégale des forêts représente une menace sérieuse et certaine pour les forêts et contribue à la déforestation et à la dégradation des forêts, participe à la désertification, menace la biodiversité et porte préjudice au milieu de vie des populations des forêts notamment aux autochtones, à l'état de droit, à la gestion et au développement durables des forêts.

C'est donc au regard de ces éléments qu'en 2003 la Commission européenne arrête le plan d'action pour l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT). Ce plan est la traduction des différents engagements pris par l'UE, ses Etats membres et les pays partenaires. Son objet est de mettre en œuvre des mesures de lutte contre l'exploitation clandestine des forêts et du commerce qui y est associé. L'objectif est à la fois de lutter contre les importations de bois illégal, d'améliorer la gouvernance des pays producteurs de bois et d'établir des partenariats volontaires avec eux pour faire en sorte que seul le bois légalement débité entre dans l'UE. Il s'agit également d'obliger les opérateurs à prouver qu'ils ont la maîtrise de toute la filière bois, c'est-à-dire depuis l'abattage jusqu'à la mise sur le marché européen. La réduction de la déforestation est sans nul doute le but, mais la lutte contre la pauvreté par la promotion de la bonne gouvernance dans les pays producteurs de bois n'en demeure pas moins indispensable. Plus encore, le but est aussi d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement, notamment la lutte contre le réchauffement climatique et la perte de biodiversité. En réalité, l'objectif de l'UE est de se servir du FLEGT pour s'attaquer aux aspects social, environnemental et économique du commerce illégal du bois¹².

B) CONTENU DU FLEGT ET OBLIGATIONS DES OPÉRATEURS

Le FLEGT porte sur un ensemble d'éléments qu'il convient d'évoquer brièvement ici avant d'examiner les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché européen.

9. Cf. Plan d'application Sommet mondial sur le développement durable, paragraphe 45 c), 2002.

10. Il s'agit de l'Afrique centrale et de l'Ouest, de la Russie, de la frange tropicale de l'Amérique du Sud et de l'Asie du Sud-Est. Voir Anne Castelain, « Réglementation des importations de bois dans l'UE (FLEGT) », avril 2009 (<http://lipietz.net/spip.php?article2400>).

11. Cf. *idem*.

12. Stefano Manservigi, « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux - L'approche de l'Union européenne », *Le Cahier sur les politiques de l'EF12*, 2008, p. 5.

1. Contenu du FLEGT¹³

Le plan d'action FLEGT comporte plusieurs volets qui tiennent compte d'un ensemble de préoccupations dont la prise en compte devrait faciliter et permettre son application effective. Il s'agit, notamment de :

- Soutenir les pays producteurs de bois en leur apportant une aide à la gestion collective des forêts, en contribuant à améliorer la gouvernance du secteur forestier et à mettre en place des systèmes de vérification de la licéité des bois récoltés dans ces pays ;
- Mettre en place en matière de commerce du bois, un régime volontaire d'autorisation devant permettre aux pays partenaires de délivrer un permis attestant la légalité du bois exporté vers l'UE. Il s'agit en clair d'un système transparent pour soutenir les autorisations nationales de légalité à partir d'une liste établie des produits ;
- Encourager les pays partenaires et le secteur privé à l'adoption du système d'autorisation FLEGT. Inciter le secteur privé à l'adoption de codes de conduite volontaires en ne s'approvisionnant que de bois d'origine légale ;
- User des instruments législatifs internes ou internationaux existants pour soutenir le FLEGT. Ainsi l'UE encourage à criminaliser le blanchiment des produits de l'exploitation clandestine des forêts ou des infractions qui lui sont associées¹⁴. L'UE entend recourir à la Convention internationale de 1973 sur le commerce des espèces menacées d'extinction (CITES) pour lutter contre l'exploitation clandestine des forêts. Elle considère que ladite Convention a un rôle essentiel à jouer au niveau du contrôle du commerce d'essences d'arbres menacées¹⁵ ce d'autant plus qu'elle oblige les parties à la Convention à n'accorder un permis CITES pour l'exportation que lorsque le bois d'une espèce figurant aux annexes de la CITES a été récolté en conformité notamment avec la législation nationale applicable dans le pays d'exportation. Enfin, l'UE considère que les opérations d'exploitation clandestine des forêts s'apparentent à de la corruption ; à cet égard elle estime que la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption¹⁶ est donc applicable ;
- Traiter *in fine* le problème que pose le financement des conflits armés par la vente de bois illégalement abattu. En somme, il s'agit pour l'UE de se pencher sur la question de ce qu'il convient d'appeler « le bois de la guerre » défini *a priori*, par l'UE, comme étant le bois commercialisé par des groupes armés et dont les produits de la vente sont utilisés à des fins de financement des conflits armés¹⁷.

L'efficacité de l'application du plan d'action de la réglementation forestière, gouvernance et échanges commerciaux, ne peut être effective qu'à condition que tous ceux qui mettent le bois et les produits dérivés sur le marché de l'Union, acceptent de jouer le jeu. C'est pour s'en assurer que l'UE impose à ceux-ci des obligations.

13. Voir pour l'essentiel du contenu, COM (2003) 251, préc.

14. Cf. directive n° 2001/97/CE relative au blanchiment des capitaux.

15. Les règlements d'application de la CITES dans l'UE sont le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 et le règlement (CE) n° 1808/2001 de la Commission du 30 août 2001.

16. Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée par la Conférence des négociations le 21 novembre 1997.

17. Pour ce qui est de la définition internationale du bois de la guerre, voir document S/2002/1146 du 16 octobre 2002, Conseil de sécurité de l'ONU.

2. Obligations concernant les opérateurs

Aux termes de l'article 2 *d*) de la résolution du Parlement européen et du Conseil de l'UE, un opérateur est « toute personne physique ou morale qui met sur le marché ou qui met à disposition sur le marché du bois ou des produits dérivés »¹⁸. Dans la perspective d'une réduction du risque d'entrée de bois et de produits dérivés issus de récolte illégale sur le marché de l'Union, le Parlement européen et le Conseil ont proposé, un règlement établissant les obligations des opérateurs qui mettent sur le marché, du bois et des produits dérivés¹⁹.

a) Objectif et exigences imposées aux opérateurs

Il s'agit pour l'UE de mettre en place des mesures juridiquement contraignantes pour les personnes et les entreprises qui mettent sur le marché de l'Union du bois et des produits dérivés afin de réduire le risque de mise sur le marché de produits issus de l'abattage illégal. La finalité est d'obliger les opérateurs à obtenir suffisamment de garanties pour s'assurer que le bois et les produits dérivés qu'ils vendent sont issus d'une récolte conforme à la législation applicable dans le pays d'origine. En clair, « les opérateurs veillent à ce que seuls du bois et des produits dérivés récoltés légalement soient mis à disposition sur le marché »²⁰. Ils doivent à cet égard appliquer « un système permettant de faire pleinement diligence »²¹.

Les opérateurs sont soumis à un ensemble d'exigences qui leur imposent entre autres, d'établir un système de diligence raisonnable (voir *infra*) ; d'identifier l'opérateur ayant fourni le bois et les produits dérivés, ainsi que l'opérateur auquel le bois et les produits dérivés ont été livrés ; de fournir des informations sur le nom des essences, le ou les pays de récolte et si possible, la concession d'origine²².

En réalité, le but visé ici est de décourager les pratiques illicites. C'est à cet effet que l'UE souhaite agir sur le comportement des opérateurs tout en renforçant les exigences et les obligations ainsi que les moyens légaux de poursuivre les opérateurs pour les dissuader de travailler avec des fournisseurs qui ne respectent pas la réglementation en vigueur. L'obligation communautaire va donc reposer sur le principe du devoir de diligence.

b) Principe du devoir de diligence

Ce principe trouve son fondement dans le fait qu'étant donné que plusieurs produits subissent de nombreuses transformations avant et après leur mise sur le marché initiale, afin de faire l'économie de certaines charges administratives, l'UE détermine des obligations pour les opérateurs qui mettent pour la première fois du bois et des produits dérivés sur le marché de l'Union. Il s'agit de l'exigence de faire diligence par le biais d'un système de mesures et de procédures,

18. Article 2*d*), résolution A6-0115/2009 (non encore publiée au *JO*), Parlement européen et Conseil de l'UE, avril 2009.

19. Cf. COM (2008) 0644 – C6-0373/2008 – 2008/0198 (COD) ; texte adopté en avril 2009.

20. Article premier, alinéa 2, résolution, Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, A6-0115/2009.

21. Cf. article premier, alinéa 3, *idem*.

22. Cf. article 3, *ibid*.

c'est-à-dire un système qualifié de diligence raisonnable pour réduire le plus possible la commercialisation de bois et de produits dérivés issus d'une récolte illégale sur le marché de l'Union.

Aux termes de l'article 4 de la résolution A6-0115/2009 du Parlement européen et du Conseil de l'UE, le système de diligence raisonnable doit garantir que seuls le bois et les produits dérivés issus d'une récolte légale sont mis sur le marché de l'Union grâce à un système de traçabilité et à une vérification tierce par l'organisation de contrôle (art. 4, § 1 a). Le système doit aussi permettre la mise à disposition d'informations concernant le bois et les produits dérivés mis sur le marché notamment le respect de la législation applicable, inclure une procédure de gestion des risques c'est-à-dire une détection systématique du risque et la mise en œuvre de mesures et de procédures pour le réduire au maximum et prévoir enfin des audits pour garantir l'application effective du système.

La disposition réglementaire européenne s'appuie à bien des égards sur l'obligation de moyens. Ainsi, les opérateurs doivent utiliser un cadre de procédures qu'ils mettent en place eux-mêmes pour donner une assurance raisonnable que le bois et les produits dérivés mis sur le marché sont bien d'origine légale. Il faut aussi comprendre que ces mesures ont un caractère dissuasif. Elles visent en effet à dissuader les opérateurs de mettre du bois et des produits dérivés sur le marché de l'Union sans s'être assurés de manière raisonnable de leur légalité. Dans le même temps, il importe de souligner que c'est également le moyen de donner aux consommateurs la certitude qu'en achetant le bois ou les produits dérivés, ils n'aggravent pas le problème de l'exploitation illégale des forêts et du commerce qui y est associé. Il serait intéressant que, de manière explicite, le système fasse de la preuve de légalité une obligation pour la vente ; ceci permettrait alors d'encourager les acheteurs à se procurer du bois certifié. Le système de diligence raisonnable n'enferme pas pour autant les opérateurs qui, dans son application, ont le choix soit d'élaborer leur propre système, soit de se conformer à un système existant. L'essentiel étant de parvenir aux résultats escomptés. L'absence de système de diligence raisonnable constituant une infraction.

C) IMPACT RÉEL DU FLEGT SUR LA PRÉSERVATION DES FORÊTS

Le plan d'action pour l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux est à la croisée de deux préoccupations fondamentales car essentielles, d'une part, pour le développement des pays forestiers en général et du Ghana en particulier et, d'autre part, pour l'Union européenne. Il s'agit, notamment, des problématiques de la gestion des ressources naturelles et de la bonne gouvernance. A cet égard, l'on peut alors imaginer la pertinence de la mission de ce plan et donc les nombreuses difficultés que sa mise en œuvre risque de connaître. C'est pour cela qu'à l'analyse, le FLEGT qui, à bien des égards constitue la réponse de l'UE au problème de l'exploitation forestière illégale²³, peut susciter un réel espoir en matière de lutte contre le commerce illégal de bois si les pays forestiers producteurs souscrivent pleinement au plan

23. Il convient de rappeler que la réponse de l'UE s'inscrit pleinement dans la logique de l'engagement des pays producteurs de bois et, notamment, la déclaration en 2003 à Yaoundé (Cameroun) des chefs d'Etats africains. Voir Arnaud Anselin, *Etat d'avancement du processus FLEGT en République du Congo*, mai 2003.

en signant chacun l'Accord de partenariat volontaire avec l'UE comme le propose le FLEGT, gage d'une lutte effective contre le phénomène dont les conséquences sur le patrimoine forestier mondial sont évidentes.

Cette approche nouvelle qu'incarne le FLEGT, joue donc sur le pouvoir du marché, et l'intérêt des consommateurs surtout européens pour renforcer les réformes et mesures nécessaires dans les pays producteurs de bois. Il consiste donc à influencer à la fois l'offre et la demande sur le marché.

En réalité, les difficultés de gestion des forêts dont font preuve les pays producteurs de bois fondent l'initiative européenne au travers du plan d'action FLEGT dont l'un des objectifs majeurs est d'utiliser le marché européen pour promouvoir dans le secteur forestier des pays producteurs, des réformes de gouvernance. C'est sans doute en cela que le FLEGT représente un espoir voire une opportunité pour un nouveau type de coopération entre les pays producteurs et les pays consommateurs dans leurs efforts d'amélioration de la gestion durable des forêts. Il faut à cet égard un engagement sans faille et une franche collaboration avec le secteur privé et la société civile. Mais, plus encore faudrait-il que les pays producteurs de bois qui jouissent d'un droit souverain en matière de gestion de leurs ressources naturelles, acceptent de signer l'accord de partenariat volontaire que propose le FLEGT. C'est sans doute le pas qu'a bien voulu franchir le Ghana.

II. – CONTENU ET PORTÉE DE L'ACCORD

L'Accord de partenariat volontaire (APV) entre le Ghana et l'UE²⁴ se situe dans le cadre du plan d'action du FLEGT et de sa mise en œuvre. Cet accord dénote la volonté du Ghana de s'attaquer à l'illégalité dans son secteur forestier et de démontrer *in fine*, à terme, que les bois et produits dérivés qu'il exporte vers l'UE ne sont nullement entachés d'illégalité.

Pour mieux cerner l'Accord, il importe d'étudier son contenu et d'analyser sa portée afin de comprendre son importance tant pour le Ghana que pour la planète entière en matière de protection de l'environnement en général dans ce contexte de changement climatique où la forêt occupe une place centrale.

A) CONTENU DE L'ACCORD

Aux termes de cet accord qui, il importe de le souligner, impose aux deux parties des obligations juridiquement contraignantes pour lutter contre l'exploitation forestière illégale, des dispositions générales ont été définies afin de guider les parties dans sa mise en œuvre. Il est établi un régime d'autorisation FLEGT, un cadre institutionnel et un mécanisme conjoint de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, le Ghana s'engage à mettre en place un système de vérification de la légalité et pour ce faire il a adopté sa propre définition de la légalité pour favoriser la mise en œuvre de l'Accord.

24. Pour le texte de l'Accord, voir Conseil de l'UE, Dossier interministériel : 2009/0126 (ACC) ou <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st14/st14190.fr09.pdf>; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st14/st14190-co01.fr09.pdf>

1. Dispositions générales

Aux termes de l'article premier, l'objet de l'Accord consiste à « fournir un cadre juridique visant à assurer que les importations dans la Communauté de bois et produits dérivés couverts par le présent Accord en provenance du Ghana ont été produites légalement et, ce faisant, promouvoir le commerce de ces bois et produits dérivés ». Il apparaît, à cet égard que l'objectif de l'Accord est de mettre en place un système fort d'assurance de la légalité aux fins d'assurer le caractère légal de toute la production forestière et de tous les marchés.

Les parties reconnaissent que la lutte contre l'exploitation illégale des forêts et ses causes profondes, nécessite le renforcement de la gouvernance et le cadre juridique du secteur (art. 15, § 1). Le Ghana s'efforcera donc de prendre des mesures idoines ce qui lui vaut de définir donc la notion de légalité (voir *infra*). Les domaines dans lesquels les deux parties jugent nécessaire de déployer des ressources techniques et financières, sont identifiés. Le déploiement des ressources s'effectuera conformément aux procédures régissant l'assistance communautaire prévues par l'Accord de Cotonou et ceux entre l'UE et le Ghana (art. 15, § 3).

En vertu de l'article 17, les parties accordent une attention particulière aux communautés autochtones et locales ainsi que tous autres acteurs susceptibles d'être victimes des effets négatifs de l'Accord. A cet égard, des mesures d'atténuation sont prises pour faire face à ces effets. En réalité, les mesures de soutien aux éventuelles victimes de l'Accord doivent permettre d'apaiser ces populations dont la vie dépend des forêts et plus encore de leurs exploitations clandestines qu'il importe de stopper. Pour y parvenir les parties vont mettre en place un système de régime d'autorisation FLEGT.

2. Régime d'autorisation FLEGT

Entre le Ghana et l'UE est désormais établi un régime d'autorisation concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux, appelé régime d'autorisation FLEGT. Il s'agit pour les parties de se doter d'un ensemble de procédures et d'exigences devant permettre de vérifier et d'attester, au moyen d'autorisations FLEGT, que les bois et produits dérivés²⁵ expédiés du Ghana vers l'UE ont été produits légalement (art. 3, § 1). Il s'agit ici de répondre aux prescriptions européennes qui obligent l'Union à n'accepter des expéditions de bois et de produits dérivés au départ du Ghana pour importation dans l'UE que si elles sont couvertes par des autorisations FLEGT²⁶.

La mise en œuvre du régime d'autorisation exige, d'une part, au niveau du Ghana la désignation d'une autorité de délivrance des autorisations et, d'autre part, au niveau de l'Union des autorités compétentes.

Les autorités de délivrance, après vérification des bois et produits dérivés qui doivent être produits conformément à la législation ghanéenne telle que visée à l'annexe II de l'Accord, délivrent les autorisations FLEGT²⁷ pour couvrir les

25. Les bois et produits dérivés, auxquels le régime d'autorisation FLEGT s'applique, sont énumérés à l'annexe I A de l'Accord.

26. Cf. règlement (CE) n° 2173/2005, Conseil du 20 décembre 2005.

27. Pour les conditions régissant la délivrance et les spécifications des autorisations FLEGT, voir annexe IV de l'Accord.

expéditions de bois et produits dérivés produits légalement et destinés à l'exportation vers l'UE (cf. art. 4, § 2). Les autorisations FLEGT constituent, pour les autorités de délivrance, un moyen d'attester que les bois et produits dérivés sont produits légalement. La procédure de leur délivrance ainsi que les spécifications techniques sont reprises dans l'annexe IV. Elles ne couvrent pas, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'Accord, les bois et produits dérivés produits illégalement dans un pays tiers et importés au Ghana pour être exportés vers l'Union (cf. art. 4, § 3).

Par ailleurs, au niveau de l'Union, les autorités compétentes doivent vérifier que chaque expédition en provenance du Ghana est couverte par une autorisation FLEGT valide avant de la mettre en libre pratique²⁸ dans l'Union. En cas de doute quant à la validité de l'autorisation FLEGT²⁹, l'expédition est retenue et la mise en libre pratique est alors suspendue (art. 5, § 2). Dans ce cas, à la demande de l'autorité compétente qui peut solliciter des informations complémentaires, l'autorité de délivrance procède à des vérifications complémentaires. Sans réaction de celle-ci, l'Union européenne, sur la base de la législation nationale, refuse l'autorisation (art. 9, § 1).

Les bois et produits dérivés non autorisés à être mis en libre pratique sont énumérés dans l'annexe I B. Les autorisations FLEGT doivent être publiées tous les ans par les autorités compétentes qui accordent aux personnes et organismes désignés par le Ghana comme aux auditeurs indépendants l'accès aux documents et données pertinents. Il s'agit là pour les parties de jouer à la transparence entre elles. Les parties conviennent, en cas de soupçons ou de constats d'irrégularité dans le régime d'autorisation FLEGT, de s'informer mutuellement (art.11). A cet effet il est défini un cadre général d'application de l'Accord.

Le démarrage, au Ghana, du système national d'assurance de la légalité est normalement prévu pour la fin de l'année 2010 avec la distribution des premières autorisations FLEGT.

3. Cadre institutionnel : Mécanisme conjoint de suivi et d'évaluation

Il est institué un cadre de dialogue et de coopération sur le régime d'autorisation FLEGT avec l'Union. Ce cadre dénommé Mécanisme conjoint de suivi et d'évaluation (MCSE) a pour objet de faciliter le suivi et l'évaluation dudit accord. Il consiste en des missions périodiques effectuées en commun par les deux parties³⁰. Le MCSE apparaît comme une véritable assemblée paritaire qui respecte le principe d'égalité et de parité et où chaque partie désigne le même nombre de personnes devant la représenter. Il apparaît comme l'organe régulateur des rapports entre les deux parties.

Le MCSE a pour mission principale l'examen des questions relatives à la mise en œuvre effective de l'Accord par le dialogue et l'échange d'informations entre les parties (art. 19, § 3). A cet égard, ses attributions sont nombreuses et diverses. Ainsi, il est entre autres compétent pour : examiner les plaintes relatives au fonctionnement du régime d'autorisation FLEGT tant sur le territoire ghanéen que sur celui de l'UE (art. 19, § 3 b) et évaluer les effets sociaux, économiques et environnementaux que peut engendrer l'Accord afin de traiter toutes les

28. Cf. annexe III : conditions régissant la mise en libre pratique dans la Communauté de bois et produits dérivés exportés de pays partenaire et couverts par une autorisation FLEGT.

29. Cf. article 8, annexe IV.

30. Cf. article 19, paragraphe 1 de l'Accord.

questions qui en résultent. Il est aussi chargé de traiter les différends entre les parties afin d'éviter les conflits éventuels, d'informer chaque partie de la situation du marché et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre. Il suit l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Accord et, si nécessaire, formule des recommandations appropriées sur la nécessité de renforcer les capacités en vue de la bonne mise en œuvre de l'Accord. Enfin, sur la base des conclusions de l'auditeur indépendant (voir *infra*) désigné par le Ghana³¹, le MCSE publie des rapports publics de manière régulière. Par ailleurs, appelé à se réunir au moins une fois l'an, le MCSE doit élaborer ses programme et mandat d'actions conjointes de manière collégiale (art. 19, § 4 *ab*).

Aux termes de l'article 20 de l'Accord, les travaux du MCSE doivent être transparents ; à cet égard les rapports et aide-mémoire doivent faire l'objet de diffusion auprès des parties et être rendus publics. Il veille à ce que le Ghana rende publiques les informations concernant les droits de coupe, les zones de récolte désignées, les calendriers de récolte, les paiements relatifs à la récolte, de même que les informations sur les conventions en matière de responsabilité sociale et les indemnisations pour les dégâts causés aux cultures (art. 20, § 2). Chaque année le MCSE est tenu de publier un rapport devant mettre en exergue les informations relatives entre autres, aux quantités de bois et produits dérivés exportés vers l'Union dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT, aux mesures prises pour empêcher les importations de bois et produits dérivés produits illégalement, au nombre de cas litigieux et aux quantités de bois et produits dérivés concernés notamment le cas où la validité d'une autorisation est entachée de doute au sens de l'article 9, paragraphe 1, dudit accord, au nombre d'autorisations FLEGT délivrées par le Ghana et au nombre de celles reçues par l'Union (art. 20, § 3).

Si les parties se réservent de diffuser des informations considérées confidentielles échangées dans le cadre de l'Accord et qui constituent des secrets commerciaux ou des informations commerciales confidentielles, elles estiment que les informations relatives au nombre et au type d'autorisations FLEGT délivrées par le Ghana et reçues par l'Union, tout comme le volume de bois et de produits dérivés exportés du Ghana et reçus par l'Union dans le cadre de ces autorisations ne doivent pas être considérées comme des informations confidentielles. Il en est de même des noms et adresses des titulaires d'autorisation et des importateurs (art. 22). Aussi, le MCSE peut être saisi en cas de difficultés ou désaccords persistants dans les consultations concernant les autorisations FLEGT (art. 9, § 2).

Les litiges sont soumis au MCSE qui doit s'efforcer de les régler. Le cas échéant, le recours par les parties, aux bons offices ou à la médiation d'une tierce partie est nécessaire. Un arbitrage s'impose si les difficultés du règlement du litige persistent, dans ce cas le MCSE doit alors établir les modalités de l'arbitrage dont la sentence est sans appel et contraignante pour les parties (art. 24). Toute proposition de modification de l'Accord souhaitée par chaque partie est soumise au MCSE qui, après examen et consensus, formule une recommandation (art. 26).

Il apparaît que le MCSE, en tant qu'organe régulateur de l'Accord ne dispose pas vraiment de réels pouvoirs pour éviter de graves conflits. Il se limite donc au seul champ de dialogue et de coopération sur le régime FLEGT. La consé-

31. Pour la désignation de l'auditeur indépendant, voir annexe VI.

quence est que chaque partie peut à tout moment dénoncer l'Accord qui cesse alors de s'appliquer. Ceci traduit l'absence de caractère juridiquement contraignant de l'Accord qui peut, à bien des égards, remettre en cause l'effectivité de l'application voire l'efficacité de l'Accord. Il importe à cet égard à chaque partie de faire preuve de bonne volonté. Le Ghana entend manifester cette volonté à travers un ensemble d'engagements qu'il prend.

4. Engagements du Ghana

Pour prouver sa détermination à lutter contre l'exploitation clandestine de son écosystème forestier, le Ghana s'engage à instaurer, d'une part, un cadre de conformité légale notamment l'élaboration de sa définition de la législation applicable, d'autre part, un système de vérification de la légalité.

a) Cadre de conformité légale

Le défi à relever pour le Ghana en signant l'Accord de partenariat volontaire est incontestablement de s'attaquer à l'illégalité dans son secteur forestier. A cet égard, il paraît important de disposer d'un cadre réglementaire conséquent et adapté. Il s'agit d'un préalable auquel le Ghana doit satisfaire s'il veut effectivement relever ce défi. Ainsi, pour étayer et favoriser la mise en œuvre de l'Accord, il va adopter sa définition de la légalité où sont mises en exergue les conditions dans lesquelles la vente sur le territoire ghanéen ou l'exportation depuis le Ghana d'un produit contenant du bois d'origine ghanéenne et/ou qui y est transformé peut être autorisée (cf. annexe II). Cette légalité se base sur un ensemble de principes notamment, les exigences sur les origines du bois, l'assignation des droits sur le bois, les opérations d'exploitation des bois, le transport, le processus, le commerce et les obligations fiscales. Cette définition intègre donc des obligations sociales et environnementales. Pour chaque principe, des critères, des indicateurs et des vérificateurs ont été identifiés pour démontrer son respect. En réalité, il s'agit d'une norme légale à travers laquelle sont évoqués la définition légale, la matrice de la légalité, le cadre réglementaire forestier existant du Ghana ainsi que les efforts de ce pays dans la perspective de réformes juridiques les prochaines années.

La législation existante (voir *infra*) définit *a priori* les conditions dans lesquelles peut être autorisée la vente d'un produit contenant du bois ghanéen sur le territoire ghanéen ou à l'exportation au départ du Ghana. Les exigences juridiques en la matière constituent la base de la définition légale du bois. Il est clair que la définition du bois légalement produit au Ghana doit se faire sur la base de la législation en vigueur dans ce pays. Ladite définition doit alors être cohérente, sans ambiguïté, vérifiable avec objectivité, et applicable.

Des principes et critères voire des indicateurs sont définis par une matrice dite de légalité. Leur application permettra de déterminer si le bois originaire du Ghana correspond aux dispositions légales établies. En somme, ils servent de preuve de conformité à la législation (cf. tableau 1 : Principes et critères pour la définition de la légalité, annexe I).

Par ailleurs, le Ghana reconnaissant les insuffisances juridiques et les questions qui se posent dans le secteur forestier, manifeste la volonté d'entreprendre des réformes juridiques et politiques pour répondre à l'esprit de la bonne gouvernance forestière. Les domaines dans lesquels les réformes sont nécessaires ont été répertoriés (cf. annexe II, § 5). Pour mener les réformes, le Ghana entend

d'abord traiter les textes législatifs devenus obsolètes, inadaptés, voire disparates et qui manquent de cohérence, et ensuite, adopter avec toutes les garanties nécessaires une nouvelle législation adaptée à la politique actuelle et à venir.

b) Système de vérification de la légalité (SVL)³²

Aux termes de l'Accord, le Ghana doit mettre en place des systèmes transparents pour vérifier la légalité des bois et produits dérivés destinés à être exportés et faire en sorte que seules les expéditions en direction de l'UE soient tout aussi légales. En vertu de l'article 18 de l'Accord, le système de vérification doit permettre d'assurer, d'une part, que les bois et produits dérivés destinés à l'exportation vers la Communauté ne sont pas entachés d'illégalité, et d'autre part, que les autorisations FLEGT sont délivrées pour l'expédition de bois et produits dérivés produits en toute légalité ou dont l'origine est bien connue (cf. art. 18, § 1 de l'Accord).

Afin d'assurer la transparence, le système de vérification, tel que décrit à l'annexe V, prévoit des procédures visant à montrer que le bois d'origine illégale ou inconnue, voire douteuse, est exclu de la chaîne d'approvisionnement. A cet égard, il est mis en place un service de validation du bois, un auditeur indépendant est désigné et il est instauré un système de traçabilité. Mais avant d'étudier ces différents éléments, il importe d'examiner le système de vérification de la légalité.

Examen du système de vérification de la légalité

La nécessité de garantir le bois impose des contrôles qu'il importe d'effectuer. Tel est l'objectif de la vérification qui doit se faire dans la rigueur et avec efficacité afin d'être sûr d'avoir pris en compte toutes les exigences tant au niveau des forêts qu'au niveau de la chaîne d'approvisionnement. Toutefois en cas de constatation au manquement des exigences, il convient de recourir à des mesures pour y remédier³³.

La vérification peut être prise en charge voire exécutée par le gouvernement ou par un organisme expérimenté doté de personnel qualifié et formé. La vérification obéit à une démarche c'est-à-dire à une méthodologie qui vise à montrer que le processus est systématique, transparent, basé sur des preuves.

Service de validation du bois

Dans le cadre du système de vérification de la légalité, il est prévu l'établissement d'une entité dénommée *Timber Validation Departement (TVD)* ou service de validation du bois dont les fonctions se résument à la vérification. Ces fonctions de vérification permettront le regroupement des données tout au long de la chaîne de transformation des produits du bois destinés aussi bien au marché extérieur qu'intérieur.

L'évaluation de la légalité des exportations de bois incombe au TVD. Ceci doit lui permettre de vérifier le respect des procédures réglementaires en vigueur.

32. Cf. annexe V.

33. Cf. annexe VII, paragraphe 3.1.

Les opérations de vérification et de validation des processus sont menées par le TVD au niveau des points de contrôle critiques notamment, au moment de la récolte, du transport, de la transformation et de l'exportation.

L'action du TVD n'empiète en aucun cas sur le fonctionnement des structures existantes de l'Etat en l'occurrence, la *Forest Service Division* (FSD) ou la Division des services forestiers dont le rôle est de régler et gérer les contrôles de la chaîne d'approvisionnement depuis l'inventaire et la récolte jusqu'au début du transport des grumes et la *Timber Industry Development Division* (TIDD) ou Division chargée du développement de l'industrie du bois de la Commission forestière, qui est l'autorité de délivrance des autorisations dans le cadre de la SVL.

Audit indépendant

L'auditeur indépendant est désigné par le Ghana en concertation avec l'Union (art. 10, § 1 de l'Accord) afin de suivre la mise en application des procédures et mesures de contrôle pertinentes notamment celles liées au système de vérification de la légalité (cf. annexe VI). Conformément au paragraphe 2 de l'article 10 de l'Accord, il s'agit d'« une entité qui ne se trouve pas dans une situation de conflit d'intérêt résultant d'une relation organisationnelle ou commerciale avec la Communauté ou avec les autorités de réglementation du secteur forestier du Ghana, son autorité chargée de la surveillance des autorisations, tout organisme chargé par celle-ci de vérifier la légalité de la production du bois ou tout opérateur exerçant une activité commerciale dans son secteur forestier ». En effet, l'auditeur indépendant est chargé d'effectuer un audit externe dans le cadre du système de vérification de la légalité. L'objectif de sa mission est principalement d'identifier les insuffisances du SVL et de proposer des réformes systématiques à cet effet.

Il doit transmettre, comme le lui impose l'article 10 dans son paragraphe 4, au Mécanisme conjoint de suivi d'évaluation, les plaintes résultant de ses travaux. Il doit aussi établir périodiquement des rapports complets et succincts. Par ailleurs, il doit également évaluer l'efficacité et la mise en œuvre du SVL, effectuer des enquêtes sur le terrain portant sur les travaux des agences de réglementation forestière à tous les niveaux d'exploitation, de transformation et d'approvisionnement et évaluer les mesures correctives mises en œuvre, tout comme l'adéquation des systèmes de gestion des données sur lesquels reposent le SVL et la délivrance de l'autorisation FLEGT.

En réalité, l'audit indépendant consiste à apporter aux parties, les garanties que le SVL est sans faille. En somme, il donne l'assurance de légalité. Ainsi il se concentre sur le contrôle du système d'assurance de légalité pour s'assurer qu'il fonctionne comme prévu voire efficacement. Il s'agit *in fine* de garantir la crédibilité des autorisations FLEGT délivrées en vertu de l'Accord. Par ailleurs, force est de constater que l'identification des délits forestiers ne fait pas partie de sa mission qui se limite à un audit systématique.

Système de traçabilité

La traçabilité est l'information qui permet le suivi d'un matériau ou produit sur toute sa chaîne de production et de distribution, jusqu'à sa fin de vie. A cet égard, dans le cadre des bois, elle permet de limiter ceux exportés et importés

illégalement. Mais aussi ceux listés en annexe de la CITES dont le commerce est réglementé et auxquels fait d'ailleurs référence l'Accord dans le cadre du FLEGT.

L'Accord prévoit donc que le parcours des produits du bois soit suivi depuis le prélèvement du bois dans les forêts ghanéennes. Il s'agit de retracer le parcours des produits de bois récoltés naturellement au Ghana mais également hors de celui-ci. Le suivi de ceux qui viennent d'un pays tiers doit permettre, avant qu'ils n'accèdent aux mêmes protocoles que ceux récoltés au Ghana, de les retracer depuis leur point d'entrée au Ghana jusqu'à leur transformation (cf. annexe V, § 2). Il s'agit donc d'instituer le contrôle voire la surveillance de la chaîne d'approvisionnement pour retracer le parcours du bois depuis le lieu de sa production, en l'occurrence la forêt, jusqu'au point d'exportation.

Des points de contrôle sensibles doivent être identifiés en différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement, le suivi des étapes et processus ayant un impact sur l'état ou le statut du bois dans son évolution tout au long de la chaîne doit être assuré. De nombreux points de contrôle critiques sont identifiés aux fins du traçage et du contrôle des flux de bois. Cela va notamment, de l'origine du bois jusqu'à l'exportation du bois transformé, en passant par l'attribution des droits de coupe, le comptage du stock, l'abattage et la production de grumes, le transport des grumes, etc.³⁴. Il s'agit de mécanismes de traçabilité du bois mis en place tout au long de la chaîne d'approvisionnement depuis la récolte jusqu'à l'exportation.

En somme, conformément à l'Accord, « le système de traçabilité du bois rassemblera des informations à tous les points de contrôle de la chaîne d'approvisionnement, traitera les données collectées et les recoupera automatiquement avec les données recueillies aux points de contrôle précédents en détectant toutes les erreurs et anomalies dans les données » (cf. annexe V, § 2). Le système de traçabilité renforce donc les systèmes d'assurance de la légalité institués par l'Accord dont la portée pourrait susciter un réel espoir dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts dans ce pays.

B) PORTÉE DE L'ACCORD

L'Accord de partenariat volontaire entre le Ghana et l'UE est un accord légalement contraignant pour à la fois lutter contre l'exploitation forestière illégale et parvenir à une gestion forestière durable. Ainsi, il devrait donc permettre au Ghana d'améliorer la gouvernance de son secteur forestier notamment par l'introduction de systèmes de régulation efficace de pratiques forestières, la mise en place de systèmes de suivi des bois et produits dérivés et l'émission vers l'UE d'autorisation d'exportation fondée sur les standards nationaux conformément aux cadres législatif et réglementaire ghanéen en matière de protection de l'environnement et de gestion du secteur forestier dans le respect des droits des populations de la forêt, c'est-à-dire des communautés qui dépendent des forêts.

L'intérêt de cet accord réside dans le fait qu'il va contribuer à renforcer les réformes en cours dans le secteur forestier du pays. Il prévoit des mesures de renforcement des capacités et des mesures spécifiques pour minimiser les impacts négatifs potentiels sur les populations pauvres. Il s'agit là d'un aspect

34. Pour la présentation complète de chacun des points de contrôle critiques, cf. annexe V, paragraphe 2.

important de l'Accord, dans la mesure où nous savons tous que l'un des facteurs de la déforestation est la pression des populations pauvres sur la forêt qui constitue leur ultime recours pour satisfaire leurs besoins.

Par ailleurs, l'Accord qui impose, pour toutes exportations de bois vers l'UE, l'établissement d'un système de licence de légalité, manifeste indubitablement l'exclusion de l'importation sur le marché européen de tout bois qui n'aurait pas la licence FLEGT de légalité. Le respect d'une telle disposition et de l'ensemble des dispositions de l'Accord doit permettre aux entreprises de parvenir à une gestion durable certifiée des forêts dès lors qu'elles pourront ainsi réduire le risque de compétition avec des produits illégaux bien souvent bon marché³⁵. Aussi, dans le même temps, le risque pour les entreprises de manipuler des produits illégaux se réduirait nettement en achetant des produits forestiers autorisés en provenance des pays producteurs de bois.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'Accord et les systèmes qui en découlent, doivent faire face à un certain nombre de défis notamment, ceux relatifs aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En effet, il peut y avoir des difficultés en matière de compatibilité avec les règles de l'OMC. Il importe alors de faire en sorte que le bois et les produits dérivés qui arrivent sur le marché européen soient conformes à ces règles. Or, rien n'indique que l'exportation du bois illégal vers l'Union européenne, ne va plus continuer. Car il est toujours possible que du bois illégal arrive sur le marché européen en passant par les pays qui n'ont pas signé l'Accord de partenariat. En l'espèce, l'Union européenne, au regard de la législation internationale du commerce mise en place par l'OMC, ne peut pas s'attaquer directement à la problématique. En tout état de cause, il y a effectivement cette préoccupation liée au risque de traitement discriminatoire des opérateurs de la filière bois. D'ailleurs, l'Union est consciente de cette situation, et c'est entre autres pour y remédier qu'elle a adopté, en février 2010, un règlement sur le contrôle du commerce du bois, qui répond à cette préoccupation.

Il faut dire que cet accord et tous les systèmes qu'il a mis en place vont inéluctablement contribuer à atténuer la dégradation des forêts dans les pays forestiers, mais il importe d'être conscient qu'ils ne peuvent pas être des solutions instantanées. En effet, leur mise en place effective nécessite du temps, probablement des années, pour produire des effets efficaces.

CONCLUSION

L'Accord de partenariat volontaire entre le Ghana et l'UE, dont l'objectif est de lutter contre l'abattage illégal du bois, doit permettre sans aucun doute, autant que possible, de combattre le commerce illégal du bois. La protection des forêts menacées et le partage des profits issus de la gestion légale et durable des forêts au Ghana fondent l'existence même de cet accord. Mais celui-ci apparaît, à bien des égards, comme un véritable instrument combinant commerce et aide au développement. C'est sans doute à travers ce dernier aspect que l'UE entend appuyer le Ghana dans son combat contre la déforestation.

S'il importe de se réjouir de la signature d'un tel accord, force est d'admettre que le commerce illégal du bois ne constitue qu'un facteur modeste de la

35. Cf. S. Manservigi, *op. cit.*, p. 6.

destruction des forêts au Ghana comme dans bien d'autres pays en Afrique. En effet les véritables causes de l'amenuisement des forêts sont indéniablement l'agriculture et tout ce qui va avec, les incendies du fait de la pauvreté. Même si l'Accord ne passe pas sous silence les préoccupations des populations dans les forêts qui constituent pour elles la seule source de vie, il convient de dire que la prise en charge de cette problématique n'est pas assez soutenue. Car le combat contre la déforestation sauvage et le commerce illicite qui y est associé ne peut être gagné que si les populations dépendantes de la forêt et de ses produits ne trouvent plus le besoin d'y recourir. D'autant qu'elles exercent leur droit d'usage dans les forêts et donc se soucient plus de leur survie que de l'équilibre écologique qui, pourtant, est au cœur de toutes les préoccupations.

Il se pose, par ailleurs, le problème de la gouvernance en matière de gestion des forêts au Ghana. Il s'agit là d'un aspect important dans la lutte engagée contre la dégradation inquiétante des forêts et donc contre leur exploitation sauvage qui illustre à bien des égards l'absence de clarté dans la gestion du secteur forestier dans ce pays. La forêt représente au Ghana, comme dans la plupart des pays forestiers, une véritable manne aussi bien pour les populations mais également pour l'Etat. Du coup, elle constitue une source de convoitise qui attire toutes sortes de dérives dont l'exploitation clandestine des forêts avec en corollaire le blanchiment des produits de cette exploitation non autorisée. Il importe sans doute de criminaliser un tel blanchiment d'infractions graves, mais encore faudrait-il que soit comblé le déficit de gouvernance bien réel au Ghana, pour que d'éventuelles sanctions soient clairement et effectivement prises pour atténuer voire décourager les tentatives d'exploitation illégale des forêts. En tout état de cause les lacunes de gouvernance que connaît le Ghana, dans le secteur forestier, demeurent une réelle préoccupation, si l'on veut efficacement lutter contre l'exploitation clandestine des forêts au Ghana.

La question de l'efficacité de cet accord de partenariat volontaire reste donc entière, comme pour ceux que l'UE projette de signer avec d'autres pays. L'APV peut-il vraiment être le meilleur outil pour lutter contre l'exploitation forestière illégale voire contre la déforestation de manière globale ? Ou alors peut-il contribuer à l'instauration d'une meilleure gouvernance du secteur forestier dans ce pays ou ailleurs ?