



CHATHAM HOUSE

Chatham House, 10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T: +44 (0)20 7957 5700 E: contact@chathamhouse.org

F: +44 (0)20 7957 5710 www.chathamhouse.org

Charity Registration Number: 208223

Énergie, environnement et ressources PP EER 2014/08

Le Règlement sur le bois de l'UE et la CITES

Jade Saunders et Rosalind Reeve

Chatham House; CIFOR

Avril 2014



Les opinions exprimées dans ce document relèvent de l'unique responsabilité de l'auteur ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Chatham House, son personnel, ses associés ou son Conseil. Chatham House est indépendant et ne doit aucune allégeance à un gouvernement ou à un organisme politique. Il ne prend pas de positions institutionnelles sur les questions de politique. Ce document est délivré sur la compréhension que si un extrait est utilisé, il doit être attribué à l'auteur ou aux auteurs / l'orateur ou aux orateurs et à Chatham House, de préférence avec la date de la publication ou les détails de l'événement. Lorsque ce document se réfère à des rapports ou déclarations faites par des orateurs lors d'un événement, tous les efforts ont été faits pour assurer une représentation équitable de leurs points de vue et opinions, mais la responsabilité ultime de l'exactitude n'engage que l'auteur ou les auteurs de ce document. Le texte publié des discours et des présentations peut différer de l'allocation.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier Andrew Wardell, Jonathan Barzdo, Hélène Perrier, Chen Keong, Michael Kearney, Steven Johnson, Guy Clarke, Jana Zacharova et Nevin Hunter pour leur précieuse contribution dans une version antérieure de cet article.

Chatham House et le CIFOR tiennent à remercier le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni pour son aide financière. CIFOR remercie aussi tous les donateurs qui ont fourni une aide financière pour ces recherches en contribuant au programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie (CRP-FTA).

Les opinions exprimées dans ce document relèvent de l'unique responsabilité de l'auteur ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de CIFOR, les donateurs financiers, ni les examinateurs.

INTRODUCTION

Ce document examine l'interface entre la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et le Règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE). Rédigé en vue d'apporter des renseignements généraux pour un atelier sur la CITES et la RBUE à Chatham House les 12 et 13 décembre 2013, il vise à :

- expliquer les exigences du RBUE et les principes d'application des réglementations forestières, de la gouvernance et des échanges commerciaux (FLEGT), qui l'appuient à la communauté de la CITES;
- décrire la portée et les caractéristiques des mécanismes de mise en conformité de la CITES pour les agents d'application du RBUE et les parties prenantes FLEGT;
- identifier les nouvelles incitations commerciales et les risques générés par la « dérogation » de la CITES inscrite dans le RBUE; et
- mettre en valeur des synergies potentielles de mise en conformité/d'application entre la CITES et le RBUE.

En outre, le document formule des recommandations sur la façon d'améliorer les synergies entre les deux processus. Développées avec la participation des participants à l'atelier, ces recommandations sont incluses dans les pages 31-33).

VUE D'ENSEMBLE DU RBUE ET DE LA CITES

Le RBUE

Quand il est entré en vigueur en mars 2013, le Règlement sur le bois de l'UE a établi trois conditions essentielles :

- Il est interdit d'introduire pour la première fois sur le marché de l'UE du bois ou des produits dérivés de ce bois issus d'une récolte illégale.
- opérateurs, c'est-à-dire ceux qui introduisent pour la première fois des produits du bois sur le marché de l'UE sont tenus d'appliquer un système de « diligence raisonnable » et être en mesure de démontrer qu'ils l'ont fait.
- négociants, c'est-à-dire ceux qui achètent ou vendent du bois ou des produits dérivés du bois déjà sur le marché de l'UE, sont tenus de conserver des informations sur leurs fournisseurs et leurs clients pour que soit assurée la traçabilité du bois et des produits dérivés tout au long de la partie européenne de la chaîne d'approvisionnement des produits concernés.

Un système de diligence raisonnable crédible est un système qui comporte :

- la collecte d'informations : le type d'informations qui doivent être enregistrées comprend des détails sur les produits et le fournisseur, le pays de récolte et la conformité à la législation forestière en vigueur.
- l'évaluation des risques : les exploitants sont tenus de suivre les procédures d'évaluation des risques qui prennent en compte les informations recueillies sur le produit ainsi que les critères de risque pertinents plus larges, tels que l'incidence de la récolte illégale dans le pays de récolte, la complexité de la chaîne d'approvisionnement donnée ou la disponibilité de systèmes de certification et de vérification appropriés par « tierce partie ».
- l'atténuation des risques : si l'évaluation des risques suggère qu'il existe un risque que le produit contienne du bois récolté illégalement, des procédures d'atténuation des risques doivent être mises en place. Ces procédures sont celles qui permettent à une entreprise de s'assurer qu'elle n'achète pas du bois illégal dans des situations où cela pourrait se produire. Elles peuvent inclure d'exiger des fournisseurs qu'ils fournissent des informations détaillées sur la source du matériau et la chaîne de contrôle avant l'achat des produits ou qu'ils n'achètent que des produits présentant une garantie accordée de manière indépendante concernant la provenance et la légalité.

Le règlement souligne que l'atténuation des risques doit être « adéquate et proportionnée » au risque de bois illégal entrant dans la chaîne d'approvisionnement des produits en question. Il suggère que les groupes de la société civile fournissent des informations – sous la forme de « préoccupations justifiées » – sur les sociétés qu'ils considèrent négligentes car elles n'ont pas mis en œuvre un processus de diligence raisonnée efficace ou sur les livraisons de bois qu'ils soupçonnent d'être illégales. Ces « préoccupations » formelles doivent être soumises aux autorités compétentes des États membres concernés de l'UE ; cependant, à ce jour, il n'existe pas de normes ou de protocoles définissant ce qu'est un niveau acceptable de justification ou comment un État membre doit répondre.

Le RBUE s'applique à une vaste gamme de produits de bois primaires et transformés¹ qui sont importés ou produits localement. Contrairement à la CITES, ce n'est pas une mesure de contrôle aux frontières – c'est-à-dire que la conformité n'est pas contrôlée à la frontière de l'UE, mais plutôt par les organismes d'application qui scrutent les activités d'une entreprise ou d'une personne dont

¹ Les produits du bois soumis au RBUE sont répertoriés dans une [Annexe du règlement](#) utilisant la nomenclature du code des douanes de l'UE. Ils comprennent les produits en bois massif, les planchers et le contreplaqué ainsi que des meubles et des produits en pâte à papier et en papier.

le commerce du bois est soumis à la réglementation. Une autre différence fondamentale est que, bien que la CITES établisse un système de licence mondial pour le contrôle du commerce des espèces inscrites, le RBUE se concentre sur la réduction des risques des produits illégaux entrant dans la chaîne d'approvisionnement plutôt que d'octroyer des licences à ceux qui sont légaux.

Des exemptions à l'obligation de diligence raisonnable sont accordées pour les produits importés conformément à la réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE, qui met en œuvre la CITES dans l'UE (voir l'annexe). L'article 3 du RBUE indique que des espèces de bois inscrites aux annexes A, B ou C du règlement (CE) n° 338/97 et qui sont conformes à ce règlement et ses dispositions d'application seront considérées comme ayant été récoltées de manière légale aux fins du présent règlement. Les produits similaires accompagnés de licences FLEGT délivrés sous l'égide d'accords commerciaux bilatéraux juridiquement contraignants, appelés Accords de partenariat volontaire (APV), entre l'UE et chacun des pays partenaires producteurs de bois, reçoivent une exemption.²

Le RBUE était l'une des mesures identifiées dans le Plan d'action FLEGT CE, publié en 2003.³ Le plan reconnaît que l'UE, en tant qu'importateur de quantités importantes de produits du bois en provenance de pays qui font peu respecter l'application de la loi et de la gouvernance dans le secteur forestier, a la responsabilité de s'assurer que les marchés de l'UE n'ont pas créé des incitations à l'exploitation forestière illégale. Il a identifié un certain nombre d'options stratégiques qui permettent d'accroître l'accès aux marchés pour les produits dont l'origine légale peut être vérifiée et de réduire la demande des acheteurs de l'UE pour les produits « à haut risques », non vérifiés comme tels. La coordination de ces politiques au niveau de l'UE est assurée par le Comité FLEGT de l'UE, qui comprend des représentants de tous les États membres. Ce comité se réunit régulièrement à Bruxelles et est présidé par la Commission européenne.

LA CITES

La CITES est un accord environnemental multilatéral avec 180 pays membres.⁴ Son objectif est de s'assurer que le commerce international des espèces d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas leur survie. Les États qui ont volontairement adhéré à la CITES et accepté d'être liés par la convention sont appelés les parties. Bien que la CITES soit juridiquement contraignante sur les parties, elle ne remplace pas les lois nationales. Au contraire, elle fournit un cadre à respecter par chaque partie qui doit adopter sa propre législation (domestique) afin d'assurer que la CITES est mise en œuvre au niveau national. Les parties qui adhèrent à la convention surveillent et contrôlent le commerce concerné en exigeant que toutes les importations, les exportations et les réexportations de spécimens d'espèces couvertes par la convention soient autorisées par un système de permis global. Les parties doivent enregistrer tout commerce des espèces inscrites et en faire un rapport annuellement au Secrétariat de la CITES. Cette information est rendue publique grâce à la base de données du commerce de la CITES en ligne, gérée par le Centre de surveillance de la conservation mondiale de la nature du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE-WCMC). En outre, les parties doivent désigner au moins un organe de gestion responsable d'octroyer des licences et au moins une autorité scientifique chargée d'évaluer les effets du commerce proposé et actuel sur le statut de l'espèce. Afin d'autoriser l'exportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à la CITES, un organe de gestion national doit être convaincu que le spécimen a été « légalement acquis » et, dans le cas des espèces inscrites aux appendices I et II, que l'autorité scientifique nationale concernée a indiqué que le projet d'exportation ne sera pas préjudiciable à la survie de l'espèce.

Les espèces couvertes par la convention sont inscrites dans trois annexes.⁵ L'appendice I énumère les espèces actuellement menacées d'extinction; le commerce des spécimens de ces

² Veuillez noter qu'aucune licence FLEGT n'a encore été émise pour le commerce. Pour plus d'informations sur les principes de systèmes de vérification de la légalité qui renforcent les licences crédibles, voir [http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/28299/FLEGT Briefing Notes 3 – A timber legality assurance system/e9ce3bcd-6243-4bb6-b702-d48e8843079c](http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/28299/FLEGT%20Briefing%20Notes%203%20-%20A%20timber%20legality%20assurance%20system/e9ce3bcd-6243-4bb6-b702-d48e8843079c) .

³ Voir http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/FLEGT_en_final_en.pdf .

⁴ Ils incluent tous les pays impliqués dans le commerce d'exportation du bois vers l'UE.

⁵ Voir L'article II de la convention sur <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/disc/E-Text.pdf> .

espèces n'est autorisé que dans des circonstances exceptionnelles et nécessite un permis d'exportation et d'importation. L'appendice II énumère les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction dans l'immédiat mais dont le commerce doit être contrôlé afin d'éviter « une exploitation incompatible avec leur survie ».⁶ Toutes les parties adhérant à la convention sont tenues de contrôler le commerce des espèces inscrites aux appendices I et II conformément aux articles III et IV de la Convention, respectivement, et de suivre les conseils des résolutions adoptées par la Conférence des parties (CdP), qui se réunit tous les trois ans. L'appendice III énumère les espèces qui sont protégées dans au moins un pays qui a demandé aux autres Parties de la CITES de l'aider dans la lutte contre le commerce de ces espèces.⁷

Les exigences relatives à l'inclusion des produits dans le système de licence mondial de commerce varient en fonction de l'appendice à laquelle l'espèce est inscrite. Les espèces de bois les plus échangées dans le commerce sont inscrites dans les appendices II et III. Le champ d'application de certaines de ces inscriptions est limité à certains produits. Ces limites sont définies dans une annotation ; par exemple, l'inscription de l'acajou à l'appendice II est réservée aux grumes, aux bois sciés, aux bois de placage et aux contreplaqués. Les principales exigences de la CITES pour céder une licence permettant le commerce international des espèces inscrites sont les suivantes :

Tableau 1 : exigences de la CITES pour autoriser le commerce international des espèces de bois faisant l'objet d'échanges commerciaux figurant aux appendices II et III

Appendice II	Appendice III
Un certificat de permis d'exportation ou de réexportation délivré par l'organe de gestion de l'Etat d'exportation ou de réexportation est requis.	Dans le cas d'un État qui a inscrit l'espèce, un permis d'exportation délivré par l'organe de gestion de cet État est nécessaire. Ce permis ne doit être délivré que si le spécimen a été obtenu légalement.
Un permis d'exportation ne peut être délivré que si le spécimen a été obtenu légalement et si l'exportation ne sera pas préjudiciable à la survie de l'espèce.	Dans le cas de l'exportation de tout autre État, un certificat d'origine délivré par l'organe de gestion de l'État est nécessaire.
Un certificat de réexportation ne peut être délivré que si le spécimen a été importé conformément à la convention.	Dans le cas de réexportation, un certificat de réexportation délivré par l'État de réexportation est requis.
Le bois provenant de plantations considérées comme « reproduites artificiellement » ne nécessite à cet effet qu'un certificat délivré par l'autorité de gestion. ⁸	
Aucun permis d'importation n'est requis.	Aucun permis ou certificat d'importation n'est requis.

Comme le tableau 1 l'indique, des permis d'exportation pour les spécimens d'espèces inscrites dans l'appendice II doivent être fondés sur un avis de commerce non-préjudiciable (ACNP) émis par une compétence scientifique et, notamment, un avis d'acquisition légale. Les permis d'exportation pour les spécimens d'espèces inscrites dans l'appendice III (requis dans les cas où l'État d'exportation a inscrit l'espèce) nécessitent seulement un avis d'acquisition légale, alors que les certificats d'origine n'exigent ni ACNP ni avis d'acquisition légale puisque ces documents

⁶ Voir Article II 2 (a) de la convention.

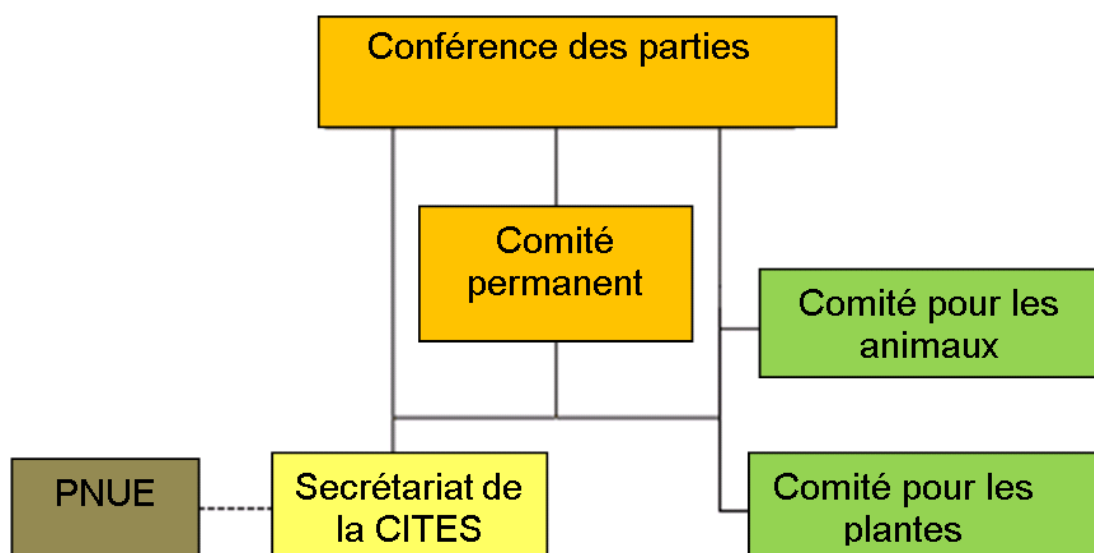
⁷ Voir les articles II.3 et V de la convention.

⁸ Voir Article VII, paragraphes 4-5 de la convention et Résolution Conf. 11.11 (Rev CoP 15).

identifient le pays d'exportation seulement comme celui duquel provient le spécimen. Ils ne sont pas tenus d'inclure « l'origine » régionale (telle que la concession de récolte). La réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE stipule des exigences plus strictes pour les espèces inscrites à l'appendice II et III, qui sont détaillées ci-dessous.

Lors de sa dernière réunion, la CdP a adopté une résolution recommandant un certain nombre de « concepts et principes directeurs non contraignants » pour établir un ACNP.⁹ Aucun de ces critères, cependant, n'ont été mis en place pour les avis d'acquisition légale. Chaque gouvernement d'un État partie de la CITES interprète l'orientation relativement limitée sur cette question de la convention, soit indépendamment ou – dans le cas de l'Union européenne – dans le cadre d'un groupe. Les discussions avec les intervenants lors des réunions relatives à la CITES ont identifié la nécessité d'établir un avis d'acquisition légale significatif afin de décider si la récolte a été autorisée ; la plupart des codes forestiers dans les pays producteurs de bois exigent que les plans de gestion de la récolte pour chaque zone de concession soient établis et approuvés,¹⁰ mais cela n'est pas reflété dans les exigences fixées par la CITES. Des organes de gestion sont désignés, généralement, pour vérifier l'identification des espèces et assurer que les volumes ne dépassent pas les quotas de la CITES. Cependant, il existe un nombre d'incidents relativement significatif concernant les dépassements de quotas, tandis que la non-déclaration des quotas et des données annuelles sur le commerce reste un problème dans quelques États producteurs de bois importants.

Figure 1 : Le cadre institutionnel de la CITES



Source : Site Web du Secrétariat de la CITES

Processus de mise en conformité de la CITES

Établir les moyens d'assurer le respect par toutes les parties à la convention est un processus continu.¹¹ Plusieurs mesures ont été introduites non seulement pour encourager et accroître la capacité de la conformité, mais aussi pour sanctionner les parties qui n'ont pas réussi à prendre

⁹ Voir Résolution Conf. 16.7.

¹⁰ Cooney, R, von Meibom, S et Hin Keong, C, (2012) : *Trading Timbers, A comparison of import requirements under CITES, FLEGT and related EU legislation for timber species in trade*, Cambridge: TRAFFIC.

¹¹ Pour une histoire de l'évolution du système de conformité de la CITES, voir Reeve, R, (2002): *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance*, London : Chatham House/Earthscan.

les mesures appropriées afin de résoudre les problèmes. Ceci suggère que la capacité et/ou la volonté politique de respecter les engagements font défaut.¹²

Un programme mené conjointement par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et le Secrétariat de la CITES et financé principalement par l'Union européenne fournit un soutien au renforcement des capacités pour la gestion des espèces de bois inscrites. Il prend en charge les activités suivantes : entreprendre des inventaires forestiers, établir des plans de gestion, établir des ACNP, former des agents de contrôle dans l'utilisation des outils de la CITES et introduire des systèmes de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement pour les espèces de bois inscrites à la CITES dont la survie est gravement menacée par la récolte et le commerce illégal (actuellement *Pericopsis elata* et *Prunus africana*). Dans la phase 1 du programme, qui a été lancée en 2007, l'accent a été mis initialement sur trois espèces : *Swietenia macrophylla* (Acajou) en Amérique latine, *Pericopsis elata* (Afromosia) en Afrique et *Gonystylus* spp. (Ramin) en Asie (voir les études de cas aux pages 16-23). Le projet a aidé aussi Madagascar à entreprendre les recherches nécessaires pour ce pays afin de proposer l'inscription de plus de 100 espèces de bois de rose et d'ébène à l'appendice II lors de la 16e session de la Conférence des parties (CoP16) de Mars 2013 et, par la suite, à mettre en œuvre le plan d'action approuvé pour concrétiser les inscriptions.¹³

Après examen positif de l'UE de la phase 1, le programme est entré dans sa seconde phase.¹⁴ Il dispose de trois coordonnateurs régionaux – un en Afrique, un en Asie et un en Amérique latine -, tandis que les travaux ont été étendus à d'autres espèces inscrites à la CITES dans les trois régions. Le renforcement des capacités dans le cadre du programme est complété par une activité diplomatique mandatée par les comités concernés de la CITES et essentiellement réalisée par le Secrétariat. Cette activité prend généralement la forme de demandes écrites afin d'obtenir des renseignements sur les questions liées à la non-conformité : à partir de la promulgation de la législation à l'établissement ou l'identification des institutions appropriées pour exercer les fonctions de la CITES à l'information sur l'application de la loi. Des examens indépendants des espèces gravement menacées, des missions dans les pays et des visites sur le terrain sont effectués lorsque cela est jugé nécessaire.

Les sanctions prennent la forme de recommandations de suspension du commerce, soit dans les espèces individuelles (« suspension du commerce des espèces spécifiques ») ou dans toutes les espèces inscrites à la CITES en provenance de pays qui échouent invariablement à se conformer aux dispositions (les « suspensions commerciales propres à chaque pays ») de la CITES.¹⁵ Les suspensions du commerce sont considérées comme la dernière option. Elles peuvent être déclenchées par, *notamment*, l'échec à l'introduction de la législation nécessaire pour mettre en œuvre la CITES, l'incapacité permanente de fournir des rapports annuels ou le fait de permettre des volumes de commerce d'une espèce donnée qui sont considérés comme préjudiciables à la survie de cette espèce. Les suspensions de commerce de la CITES sont actuellement en place pour 31 pays ;¹⁶ parmi ceux-ci, 28 sont jugés être engagés dans le « commerce significatif », trois sont jugés avoir omis de fournir des rapports annuels et trois sont jugés avoir échoué à mettre en place la législation nécessaire. Un seul pays – la Guinée (toutes les espèces), a été jugée avoir échoué à assurer « l'application » de la législation.¹⁷

L'étude du commerce important est un processus de conformité particulièrement pertinent pour les espèces de bois inscrites à l'appendice II. Son objectif est de protéger les espèces inscrites à

¹² Voir, en particulier, Résolution 11.3 (CoP15, 2010) et Résolution Conf 14.3 de la CITES.

¹³ Voir la Décision 16.152 et l'annexe 3 pour les décisions de la Conférence des Parties en vigueur après sa 16ème réunion.

¹⁴ Le programme a été soumis au processus de contrôle axé sur les résultats de l'UE, qui a eu lieu en 2009-10 et impliquait des visites à l'OIBT à Yokohama et les trois régions où il est implanté. Un autre examen devait commencer en janvier 2014 pour évaluer le travail actuellement en cours au titre de la Phase 2. Les résultats des premiers examens étaient positifs; la principale critique était la nécessité de faciliter davantage les communications et le partage d'expériences entre pays et régions, qui a été traité depuis. Après l'examen, 10 millions de dollars ont été approuvés pour la phase 2. L'OIBT, pour sa part, a commandé une évaluation indépendante à mi-parcours du programme en 2010, ce qui a permis d'identifier les priorités d'assistance dans le cadre de la réalisation de la phase 2.

¹⁵ Pour les études de cas, voir Reeve, R., (2002): *Policing international trade in endangered species: the CITES treaty and compliance*. London: Chatham House/Earthscan.

¹⁶ NB : Ce chiffre concerne toutes les espèces inscrites – environ 5 600 espèces d'animaux et 30 000 espèces de plantes.

¹⁷ Voir <http://www.cites.org/eng/resources/ref/suspend.php>.

l'appendice. Il qui sont les plus fortement commercialisées. Après chaque réunion de la CdP, le PNUE-WCMC utilise des données annuelles sur le commerce communiquées par les parties à la convention afin d'établir des listes de ces espèces et les comités pour les animaux et les plantes de la CITES sélectionnent, en vue d'un examen plus minutieux, les espèces pour lesquelles les niveaux de commerce sont, ou pourraient être, préjudiciables à leur survie. L'examen est effectué conformément aux procédures prévues dans la Résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP13) et comprend plusieurs étapes qui incluent des consultations avec les Etats concernés.¹⁸ Bien que l'objectif de l'étude du commerce important soit en conformité avec l'article IV de la CITES, l'illégalité généralisée dans un pays/secteur peut être considérée comme un élément d'un examen. Le commerce de *Pericopsis elata*, *Prunus africana* (African Cherry), *Swietenia macrophylla* et *Pterocarpus santalinus* (bois de santal rouge) fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre de ce processus. Il convient de noter que l'étude du commerce important peut être relativement lente car elle dépend de données commerciales qui sont rétrospectives et qui font l'objet d'un rapport annuel, tandis que les progrès grâce à l'examen sont limités par la périodicité des réunions des Comités pour les animaux et les plantes qui discutent des résultats de l'examen ainsi que des réponses des parties et formulent des recommandations (entre les réunions de la CdP, les comités se réunissent chaque année, mais avant et après les réunions de la CdP, deux années s'écoulent avant l'organisation des réunions du comité). Cette procédure peut prendre entre trois et 24 mois pour que des préoccupations se traduisent par l'adoption de mesures de mise en conformité pour les parties concernées. En outre, les suspensions de commerce sont utilisées seulement lorsque toutes les autres mesures ont été épuisées.

Exportations commerciales d'espèces de bois inscrites à la CITES

Selon les données commerciales examinées par le réseau de surveillance TRAFFIC, six espèces de bois inscrites à l'appendice II et six inscrites à l'appendice III ont été exportées vers l'UE dans des volumes importants au cours de la période 2000-11.¹⁹

Tableau 2. Espèces de bois inscrites à la CITES exportées vers l'UE dans des volumes importants de 2000 à 2011

Appendice II	Appendice III
<i>Pericopsis elata</i> (teck africain, Afromosia, Afrormosia)	<i>Cedrela odorata</i> (Cèdre espagnol)
<i>Swietenia macrophylla</i> (Acajou à grandes feuilles, Caoba)	<i>Dalbergia stevensonii</i> (Palissandre du Honduras)
<i>Swietenia humilis</i> (acajou du Mexique, acajou du Honduras)	<i>Dalbergia retusa</i>
Espèces de <i>Guaiaacum</i> (Lignumvitae)	<i>Dipteryx panamensis</i>
Espèces de <i>Gonystylus</i> (Ramin)	<i>Cedrela fissilis</i>
Espèces d' <i>Aquilaria</i> (Calambac)	<i>Podocarpus neriifolius</i>

Source : Ferriss, S., (2014): An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa, London: Chatham House/TRAFFIC

¹⁸ Voir <http://www.cites.org/eng/res/12/12-08R13.php> .

¹⁹ Voir Ferriss, S., (2014), *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*, London: Chatham House/TRAFFIC, document de référence pour l'atelier à Chatham House les 12-13 décembre 2013.

La Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE

Grâce au marché unique de l'UE et l'absence de contrôles systématiques aux frontières au sein de l'Union, les dispositions de la CITES doivent être appliquées de manière uniforme dans tous les États membres de l'UE afin de s'assurer que chaque partie dans le marché intérieur de l'Union assume ses responsabilités et agit en toute conformité. Ainsi, la convention est mise en œuvre par un ensemble de règles connues collectivement comme la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE (voir l'annexe).

Le texte de base de ces règlements (Règlement du Conseil n° 338/97 connu sous le nom « règlement de base », ou la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE²⁰) établit les contrôles essentiels du commerce de la CITES en vertu de la législation de l'UE. Les espèces sont inscrites dans quatre annexes de la réglementation, qui suivent la structure des appendices de la CITES : comme toutes les espèces de bois pertinentes commercialisées qui sont inscrites dans les appendices II et III de la CITES, ces espèces sont ainsi inscrites respectivement dans les annexes B et C de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE.

Tableau 3 : distribution des espèces dans les annexes de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE

Annexe A	Annexe B	Annexe C
Toutes les espèces inscrites dans l'appendice I de la CITES, sauf celles pour lesquelles les États membres de l'UE ont émis une réserve. N. B. Il n'y a pas de réserves pour le moment sur les espèces inscrites à l'appendice I.	Toutes les autres espèces inscrites dans l'appendice II de la CITES, sauf celles pour lesquelles les États membres de l'UE ont émis une réserve. N. B. Il n'y a pas de réserves pour le moment sur les espèces inscrites à l'appendice II.	Toutes les autres espèces inscrites dans l'appendice III de la CITES, sauf celles pour lesquelles les États membres de l'UE ont émis une réserve.
Certaines espèces inscrites à l'appendice II et III de la CITES, pour lesquelles l'UE a adopté des mesures internes plus strictes et certaines espèces non inscrites à la CITES. N. B. Aucune espèce de bois commercialisée ne relève actuellement de ces catégories.	Certaines espèces inscrites à l'appendice III de la CITES et certaines espèces non inscrites à la CITES. N. B. Aucune espèce de bois commercialisée ne relève actuellement de ces catégories.	

Les exigences relatives à l'importation dans l'UE de spécimens d'espèces inscrites varient en fonction de l'annexe à laquelle l'espèce est inscrite. Elles sont semblables, mais plus strictes que celles de la CITES. La différence la plus notable entre les exigences en matière de commerce des espèces inscrites aux annexes B et C réside dans le fait que les importations des espèces inscrites dans l'annexe C ne nécessitent pas un ACNP.

²⁰ Règlement du Conseil (CE) n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. Voir http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm

Tableau 4: exigences commerciales en vertu de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE

Annexe B	Annexe C
Permis d'exportation de la CITES délivré par l'organe de gestion du pays producteur.	Dans le cas des États qui se sont engagés à contrôler le commerce des espèces concernées : permis d'exportation de la CITES délivré par l'organe de gestion du pays producteur. Dans le cas des exportations de pays producteurs qui ne se sont pas engagés à contrôler le commerce des espèces concernées : certificat d'origine de la CITES.
Permis d'importation délivré par l'organe de gestion de l'État membre de l'UE.	Notification d'importation par la société ou le particulier qui importe; à être soumis, ainsi que les documents de l'appendice III de la CITES provenant du pays exportateur ou réexportateur, à l'autorité douanière de l'État importateur.

Les critères de délivrance des permis d'importation par les États membres de l'UE suivent les indications fournies par la Résolution Conf. 16.7 nouvellement adoptées par la CITES sur les ACNP. En outre, l'article 4 de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE stipule qu'un permis d'importation ne peut être délivré que si « le demandeur fournit la preuve documentaire que les spécimens ont été acquis conformément à la législation sur la protection de l'espèce concernée ».²¹ Actuellement, il est difficile de savoir si tous les États membres sont tenus de fournir une preuve de conformité avec les lois en vigueur avant la délivrance de permis d'importation ; mais l'article 4 constitue la base juridique pour un examen plus rigoureux de la légalité avant l'importation dans les cas où il est jugé raisonnable et proportionné au risque d'illégalité dans les chaînes d'approvisionnement données. Comme indiqué ci-dessus, les certificats d'origine ne nécessitent ni un ACNP ni un avis d'acquisition légale.

Les actions de « conformité » prises au niveau européen en vertu de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE sont mandatées par cet organisme et mis en œuvre par la Commission européenne. Dans le premier cas, des ouvertures diplomatiques par les États membres de la Commission européenne et de l'UE sont prises. Comme dans le cas du processus global de la CITES, on met fortement l'accent tout d'abord sur l'encouragement et le soutien visant à assurer que la gestion et le commerce des espèces ne sont pas préjudiciables à la survie de ces espèces (comme indiqué ci-dessus, l'UE est le principal donateur à l'appui du programme de renforcement des capacités de l'OIBT-CITES). Des mécanismes plus actifs pour assurer la conformité, ou des « mesures internes plus strictes »,²² comprennent le fait d'imposer l'exigence d'un permis d'importation pour les espèces inscrites à l'Annexe B – et donc l'émission d'un avis de commerce non préjudiciable par une autorité scientifique et de preuves documentaires de la légalité – et une notification d'importation pour les espèces inscrites à l'annexe C. Ils comprennent également la possibilité d'introduire des suspensions de commerce conformément aux critères prévus dans la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE, qui habilite la Commission européenne à limiter l'introduction de spécimens d'espèces spécifiques à l'UE après des consultations avec les pays d'origine et en tenant compte des avis du groupe d'examen scientifique de l'UE (SRG).²³ Le SRG, constitué en 1997 et composé de représentants des autorités scientifiques des États membres, est chargé d'examiner toute question scientifique liée à l'application de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore

²¹ Voir le règlement (CE) N° 338/97 voir

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0338:EN:NOT>

²² CITES article XIV.1 protège « le droit des Parties d'adopter: (A) des mesures internes plus strictes en ce qui concerne les conditions pour le commerce, la détention ou le transport de spécimens d'espèces inscrites aux appendices I, II et III, ou l'interdiction complète de celui-ci; ou (b) des mesures internes limitant ou interdisant le commerce, la détention ou le transport des espèces non inscrites à l'appendice I, II ou III ».

²³ Voir Du règlement (CE) N°338/97, article 4.6.

sauvages de l'UE.²⁴ La SSR réalise des évaluations de commerce « non-préjudiciable » au niveau de l'UE, qui consiste à examiner les quotas d'exportation annuels, les volumes d'échanges et ainsi de suite, et forment des opinions « positives » ou « négatives » ou sont « sans avis ».²⁵

La liste des suspensions de commerce est mise à jour chaque année ; mais sur la base d'un avis négatif d'un État membre ou d'une évaluation au niveau de l'UE de « non-préjudice », le SRG peut émettre un « avis négatif » (considéré comme une « mesure interne plus stricte ») sur les importations d'une espèce spécifique d'un pays spécifique. Comme tous les États membres sont obligés de tenir compte des opinions du SRG,²⁶ cette suspension *de facto* peut exister jusqu'à ce que l'espèce/le pays puisse être officiellement ajouté à la liste.²⁷ Le cas des exportations de Ramin de la Malaisie fournit un exemple d'une suspension qui a conduit à un changement de comportement (voir l'étude de cas aux pages 20-22).

Tableau 5 : suspensions actuelles (formelles) de commerce de l'UE pour les espèces de bois inscrites aux annexes de la CITES

Espèce	Annexe	Date d'entrée en vigueur :	Etat de l'aire
<i>Pericopsis elata</i> (teck africain, Afrormosia, Afrormosia)	B	28 mai 2013	Côte d'Ivoire
<i>Aquilaria malaccensis</i> (Bois d'agar)	B	11 septembre 2012	Bangladesh
<i>Prunus africana</i> (Bois de fer, Red Stinkwood, prunier d'Afrique, pruneau africain, African Cherry, et Bitter Almond)	B	30 novembre 2009	Cameroun
<i>Prunus africana</i>	B	septembre 2008	Guinée équatoriale
<i>Prunus africana</i>	B	septembre 2008	Tanzanie
<i>Swietenia macrophylla</i> (Acajou à grandes feuilles, Caoba)	B	3 août 2010	(État plurinational de) Bolivie

Les suspensions en vertu de la Réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE ne peuvent être imposées en ce qui concerne les espèces spécifique d'un État de l'aire de répartition spécifique de la CITES. Il n'existe actuellement aucune disposition permettant de suspendre le commerce avec l'UE soit dans une espèce spécifique inscrite à la CITES de tous les pays d'origine ou dans toutes les espèces inscrites à la CITES d'un pays d'origine spécifique. Toutefois, la preuve de l'illégalité largement répandue dans le secteur forestier d'un pays d'origine peut être considérée comme une menace pour la gestion et l'exploitation durable des espèces en voie de disparition. Il est indiqué que le SRG examine généralement dans quelle mesure les

²⁴ Voir l'article 17 du règlement (CE) n° 338/97, adopté le 9 Décembre 1996 sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0338:en:NOT>.

²⁵ «Opinion positive» – compte tenu des niveaux de commerce actuels ou prévus, l'introduction dans la Communauté n'aurait pas d'effet nocif sur l'état de conservation de l'espèce ou l'étendue du territoire occupé par la population concernée de l'espèce; «Opinion négative» – l'information disponible est insuffisante pour former une opinion positive sur une demande et / ou les niveaux donnés de commerce actuels ou prévus, l'introduction dans la Communauté pourrait avoir un effet néfaste sur l'état de conservation de l'espèce ou l'étendue du territoire occupé par la population concernée de l'espèce; «Sans opinion» – l'espèce n'est pas actuellement (ou n'est que rarement) dans le commerce, et il n'y a pas d'échanges significatifs prévus, ou il n'y a pas suffisamment de données sur lesquelles on peut établir une opinion positive ou négative avec confiance. Voir http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/srg/def_srg_opinions.pdf

²⁶ Voir le règlement (CE) N°338/97, les articles 4.1 – 4.2.

²⁷ Voir http://ec.europa.eu/environment/cites/srg_en.htm.

systèmes de surveillance et de vérification sont suffisants pour réduire l'exploitation forestière illégale.²⁸ Cependant, il est difficile de concilier cela avec la poursuite des échanges au cours de la dernière décennie avec un certain nombre de pays qui ont une capacité institutionnelle extrêmement faible et sont incapables d'imposer la primauté du droit en dehors des grands centres urbains. L'UE surveille également le commerce des espèces inscrites à la CITES en vertu d'un contrat avec TRAFFIC et le PNUE-WCMC et examine tous les quotas d'exportation publiés par les États exportateurs.

²⁸ Voir Cooney, R, et al. 2012 *Trading Timbers, A comparison of import requirements under CITES, FLEGT and related EU legislation for timber species in trade*, citant H. Schmitz-Kretschmer de l'Agence allemande de conservation de la nature .

QU'EST-CE QUE LA LÉGALITE?

Cette section examine la façon dont le concept de légalité du RBUE est fondamentalement différent de celui de la CITES – à la fois dans son principe et dans la pratique.

Comme indiqué ci-dessus, dans le cas de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I, II, ou pour les États qui ont inscrit les espèces III, la légalité des produits sous licence de la CITES est basée sur l'exigence selon laquelle l'organe national de gestion délivre un permis d'exportation seulement s'il est convaincu que les échantillons destinés à être exportés n'ont pas été obtenus en violation des lois nationales sur la protection de la faune et de la flore. Cependant, il n'existe pas de directives sur la façon dont une telle constatation doit être faite ou validée.

En revanche, le RBUE définit un produit légal comme ayant été produit en conformité avec « toutes les lois applicables », y compris :

- les droits de récolter du bois dans les zones légalement déclarées ;
- les paiements des droits de récolte et du bois, y compris les droits liés à la récolte du bois ;
- la récolte du bois, y compris la législation environnementale et forestière, la gestion des forêts et la conservation de la biodiversité, lorsqu'elle est directement liée à la récolte du bois ;
- les droits légaux des parties tierces concernant l'utilisation et la propriété qui sont affectés par la récolte du bois ; et
- le commerce et les douanes, dans la mesure où le secteur forestier est concerné.²⁹

Au-delà, ni le RBUE ni ses documents justificatifs ne donnent le détail des exigences spécifiques pour la validation de la légalité (il convient de rappeler dans ce contexte que le RBUE se concentre sur la réduction des risques des produits illégaux entrant dans une chaîne d'approvisionnement plutôt que l'octroi de licences d'ordre juridique). Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les opérateurs devraient procéder à une évaluation du risque de bois illégal entrant dans une chaîne d'approvisionnement sur la base des informations recueillies au sujet du produit et du fournisseur, du pays (et, dans les cas à haut risque, de la concession) de la récolte et du respect de la législation forestière en vigueur. Bien que n'étant pas une exigence explicite du RBUE, la demande pour de telles informations implique que, afin de les fournir, les opérateurs doivent s'attendre à une chaîne fiable de contrôle (CoC) (voir l'encadré 1 ci-dessous) depuis la forêt jusqu'au point d'exportation.

Tableau 6 : concepts de la légalité de la CITES et du RBUE / FLEGT

	CITES	RBUE / FLEGT
Champ d'application	Les lois sur la protection de la faune et de la flore	Toutes les « législations applicables »
Définition de la légalité	Aucune	On s'attend à ce que la diligence raisonnable et l'application soient basées sur la connaissance de toutes les « législations applicables » et, le cas échéant, que les « définitions de légalité » nationales soient établies résultant des APV
Processus de validation défini et crédible	Aucun	On s'attend à des contrôles systématiques et des audits réguliers effectués par des tiers (indépendants)

²⁹ Règlement (UE) n° 995/2010 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:01:EN:HTML> .

En outre, dans le cadre du Plan d'action FLEGT (et ses documents d'orientation à l'appui), une vérification de la légalité crédible dans le cadre d'un APV qui se traduit par l'octroi d'une autorisation FLEGT exige que le respect des lois pertinentes soit fondé sur un critère de légalité publié et systématiquement vérifié et que chaque système national de licence fasse l'objet d'audits réguliers effectués par des tiers. Tandis que ces exigences ne sont pas inscrites dans le RBUE, les parties prenantes de la CITES doivent comprendre qu'elles contribuent à façonner le concept de légalité qui est utilisé dans les discussions relatives au FLEGT, aux APV et, souvent, au respect du RBUE, en particulier en ce qui concerne les pays producteurs « à haut risque ».

ENCADRÉ 1 : les meilleures pratiques de la chaîne de contrôle (CoC ou chain of custody) dans le secteur du bois

Dans le secteur du bois, la chaîne de contrôle (CoC) est le flux d'informations à travers une chaîne d'approvisionnement qui permet de prouver que le bois a été dérivé de forêts légales ou de forêts gérées durablement. Un système CoC peut être sur papier ou électronique, mais doit inclure les informations nécessaires pour tracer la provenance du bois et des produits du bois. Si solide, la certification CoC permet aux fabricants et commerçants de produits forestiers de s'assurer qu'il n'y a pas de matériau récolté illégalement dans leurs chaînes d'approvisionnement. Des tentatives visant à formuler et appliquer des principes pour les contrôles de traçabilité rigoureux ont été réalisées, notamment, par le Forest Stewardship Council (FSC), le Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC), plusieurs systèmes privés de « vérification de l'origine légale » et les processus VPA FLEGT.

Tout système CoC doit être en mesure de suivre des matériaux sans aucune lacune dans la chaîne allant du point de récolte au point d'exportation, y compris le transport, le traitement, le stockage et la distribution.

Deux systèmes de traçabilité sont utilisés dans le secteur forestier : la séparation physique et la gestion des stocks. Le premier exige que les produits soient marqués de manière à pouvoir être identifiés individuellement, et qu'ils soient manipulés et stockés séparément. Le second utilise la réconciliation des données entre l'entrée totale et la production totale lors du traitement ou du stockage. Les deux systèmes requièrent des mécanismes efficaces pour mesurer et enregistrer les quantités de bois ou de produits du bois à différents points de la chaîne d'approvisionnement afin de concilier les quantités et de vérifier que l'intégrité du système de contrôle a été maintenu.

Les mécanismes de gestion de l'information et de réconciliation des données sur lesquels se fonde une chaîne de contrôle efficace doivent être vérifiés régulièrement – à la fois par l'entreprise qui les exploite et par un vérificateur tiers. La plupart des auditeurs sont agréés, ce qui assure qu'ils ont la capacité de juger de l'efficacité de ces mécanismes et ne sont pas soumis à des conflits d'intérêts. Pour émettre des certificats de traçabilité, la FSC et le PEFC exigent que les auditeurs soient satisfaits du fait que les systèmes de contrôle sont en place afin de s'assurer que le bois des zones forestières certifiées n'est pas mélangé avec du bois provenant d'autres sources. Quand elles deviennent opérationnelles, les licences FLEGT délivrées par le système de vérification de la légalité (SVL) d'un pays APV nécessitera un système de contrôle national du bois, ce qui est vérifié à la fois par un organisme jouant le rôle de réglementation du gouvernement (qui peut être sous-traitée au secteur privé) et par un auditeur indépendant. La crédibilité ultime du SVL dans de tels cas est évaluée par un comité composé de représentants du gouvernement du pays partenaire et la Commission européenne – qui peuvent tous deux inviter d'autres parties prenantes concernées.

ÉTUDE DE CAS DE TROIS ESPÈCES

L'Acajou à grandes feuilles (*Swietenia macrophylla*)

L'Acajou à grandes feuilles (*Swietenia macrophylla*) est l'une des trois espèces d'acajou dans la famille *Swietenia*. Sa portée est du Mexique au sud de l'Amazonie au Brésil. Populairement connu comme *Ouro Verde* (Or vert), il est très prisé dans le commerce. L'Acajou à grandes feuilles est utilisé pour fabriquer des meubles, des bateaux, des instruments de musique et du lambris, entre autres choses. Le principal importateur est les États-Unis; l'UE représentait seulement trois pour cent des importations au cours de la dernière décennie.³⁰

Dans le début des années 1990, des ONG ont lancé une campagne pour protéger l'acajou. Décrite comme la « campagne amazonienne la plus importante dans les années 1990 », l'acajou – et en particulier *S. macrophylla* – est devenu un symbole puissant dans la lutte contre la déforestation en Amazonie.³¹ Des tentatives ont été faites en 1992 et 1994 pour inscrire *S. macrophylla* à l'appendice II mais elles ont échoué. Pour cette raison, le Costa Rica a pris des mesures unilatérales et, en 1995, il inscrivit l'espèce à l'appendice III, en limitant l'inscription aux populations de l'Amérique. Cela n'a cependant pas atténué l'inquiétude généralisée au sujet de la non-durabilité et de l'illégalité du commerce de l'acajou ; et, en 1997, il a été convenu de mettre en place un groupe de travail sur l'acajou. L'année suivante, la Bolivie, le Brésil et le Mexique inscrivent leurs populations de *S. macrophylla* à l'appendice III ; et, en 2001, la Colombie et le Pérou ont fait de même.

Le groupe de travail, qui s'est réuni la première fois en 2001, comprenait des représentants des États de l'aire de répartition, des parties importatrices et des organisations internationales compétentes (la FAO, l'OIBT, l'UICN, l'Association internationale des produits du bois et le WWF). Son objectif était d'acquiescer une meilleure compréhension de l'état de conservation des espèces et faire des recommandations pour atteindre des niveaux durables de commerce international. Il est à noter que les termes de référence incluaient une analyse du commerce légal et illégal des espèces et des lacunes dans les mesures de contrôle qui résultaient du fait que l'espèce était inscrite à l'appendice III plutôt qu'à l'appendice II.³²

En 2002, dans son premier rapport à la CdP12, le groupe de travail a noté un certain nombre de faiblesses dans la mise en œuvre des contrôles du commerce de l'appendice III, y compris la confusion concernant l'utilisation de permis CITES et les certificats d'origine. Il a souligné la nécessité de détecter le commerce illicite de *S. macrophylla* à travers des échanges d'information avant la négociation entre les parties et publier des informations sur les permis légitimes en ligne. Sur la base de ce rapport, le Secrétariat a recommandé que les États de l'aire de répartition envisagent sérieusement de soutenir une inscription à l'appendice II.³³

Sous la pression intense des ONG, une inscription à l'appendice II ne couvrant que grumes et produits transformés en partie a été adoptée lors de la 12e session de la Conférence des parties au Chili³⁴ et entra en vigueur en Novembre 2003. Le volume des exportations déclarées a diminué significativement après l'inscription, mais des préoccupations ont été ultérieurement soulevées quant au commerce illicite. Les participants à un atelier de l'OIBT au Pérou en mai 2004 ont identifié des liens avec les syndicats du crime organisé et ont considéré comme une priorité de lutter contre la contrebande en provenance du Brésil, de la Bolivie et du Pérou. L'analyse soumise à la 15ème réunion du Comité pour les plantes de la CITES en 2005 a suggéré que la « majorité de la fraude est commise avant l'arrivée du bois dans le port d'exportation » et que « le Pérou en particulier a besoin de façon urgente du soutien international pour lutter contre ce commerce illégal

³⁰ Pour une analyse du commerce de l'acajou au cours de la dernière décennie, voir Ferriss, S., (2014).

³¹ Zhou, A., (2000): Transnational Campaigns for the Amazon: NGO strategies, trade and official responses, *Ambiente & Sociedade*, III, N° 6/7 2002 (consulter www.scielo.br/pdf/asoc/n6-7/20426.pdf).

³² Décision 11.4 (Voir <http://www.cites.org/eng/dec/11/4.shtml>).

³³ CoP12 Doc 47. (Consulter: <http://www.cites.org/eng/cop/12/doc/E12-47.pdf>).

³⁴ L'inscription ne couvrait que les grumes, les bois sciés, les contreplaqués et les placages .

efficacement et que tous les États de l'aire de répartition avaient grand besoin d'une amélioration de la capacité de gestion de l'acajou.³⁵

Malgré cela, une mission de l'UE au Pérou a donné lieu à un avis commercial positif de la SRG de l'UE, qui a été publié sur la compréhension que l'organe de gestion du Pérou présenterait un quota de commerce au Secrétariat de la CITES d'ici juin 2005. En raison d'inquiétudes constantes sur le commerce illégal et les allégations selon lesquelles « les responsables gouvernementaux n'ont pas pu établir un avis de commerce non préjudiciable ou un avis d'acquisition légale *concernant S. macrophylla* », le Secrétariat a entrepris une mission au Pérou en juin 2006.³⁶ Il a fait état de plusieurs préoccupations concernant les pratiques de gestion – y compris l'incapacité de distinguer entre le bois d'origine légale et illégale et la « preuve que du bois d'origine illégale est acheminé en fraude en provenance de pays voisins avec l'intention de le «blanchir» par des activités forestières basées au Pérou et est par la suite exporté en utilisant des permis de la CITES obtenus frauduleusement³⁷ – et a recommandé au Comité permanent qu'une suspension du commerce prenne effet. Bien que beaucoup soient d'accord avec la recommandation du Secrétariat, la menace d'une suspension a été levée à la suite d'une déclaration faite par le Pérou aux autres parties membres dans laquelle il a souligné son engagement à mettre pleinement en œuvre les dispositions de la Convention à l'égard de l'acajou.³⁸

Le Comité permanent a continué de se concentrer sur le commerce illégal du Pérou et, en 2007, suite à une autre mission du Secrétariat dans ce pays, a fait « des recommandations ciblées qui ont été mutuellement convenues avec le Pérou et régulièrement vérifiées par le comité.³⁹ En 2010, cependant, le Secrétariat a exprimé sa préoccupation au Comité permanent concernant le fait que «le Pérou avait atteint la conformité formelle ou « sur papier », mais pas nécessairement une conformité réelle « sur le terrain » avec les recommandations du comité.⁴⁰ Ils ont identifié trois indicateurs de référence pour la réalisation d'une « conformité réelle »,⁴¹ et on a accordé au Pérou jusqu'au 30 Septembre 2010 pour répondre à ces normes ou faire l'objet d'un arrêté postal sur la suspension du commerce de l'acajou.⁴² Après plusieurs échanges et rencontres bilatérales, le Secrétariat a exprimé son opinion affirmant que le Pérou « a sans doute fait des progrès substantiels sur les indicateurs » avant la date limite, de sorte que la procédure postale n'a pas été initiée.⁴³ En 2011, le Comité permanent a décidé que les indicateurs avaient été mis en place mais a demandé une mise à jour sur le premier indicateur (« l'installation d'un système d'information moderne et efficace » qui soit opérationnel) lors de sa prochaine réunion.⁴⁴ Le Pérou a répondu à cette demande ; et, en 2012, il a été informé qu'il n'était plus nécessaire de rendre compte au Comité permanent.⁴⁵

Une analyse du secrétariat a décrit le processus sur le Pérou comme « novateur et réussi de plusieurs manières ... fournissant un riche trésor de leçons apprises qui pourraient être appliquées à d'autres États de l'aire de répartition de l'acajou à grandes feuilles et à la conservation et au commerce d'autres espèces de bois inscrites à la CITES. »⁴⁶ Une innovation notable est l'accord que la concession de récolte approuvée serait précisée sur le permis du Pérou délivré par la CITES.

³⁵ Rapport sommaire de la 15ème réunion du Comité pour les plantes voir <http://www.cites.org/eng/com/pc/15/E-PC15-SummaryRecord.pdf>.

³⁶ SC54 Doc. 31.1 consulter <http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-31-1.pdf>.

³⁷ SC54 Doc. 31.1 consulter <http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-31-1.pdf>.

³⁸ <g id="pt251">Ibidem</g><g id="pt252"></g>

³⁹ SC61 Doc 50.1 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>.

⁴⁰ Rapport sommaire SC59 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/59/E59-SumRec.pdf>.

⁴¹ Ibid » 1. Installation d'un système d'information moderne, efficace, qui est opérationnel; 2. L'alignement de la législation forestière de la CITES et du travail des institutions compétentes en matière de détermination de quotas et l'autorisation pour l'exportation; et 3. L'achat de bois supplémentaire par le gouvernement, autorisé à être récolté en 2008, qui avait fait l'objet d'une tentative de révision à posteriori des quotas de 2008.»

⁴² <g id="pt251">Ibidem</g><g id="pt252"></g>

⁴³ SC61 Doc 50.1 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>.

⁴⁴ Rapport sommaire SC61 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/61/sum/E61-SumRec.pdf>.

⁴⁵ Résumé exécutif SC62 SC62 Sum.10 (Rev. 1) (27/07/2012) voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/62/sum/E62-ExSum10.pdf>.

⁴⁶ SC61 Doc 50.1 s ee <http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf>.

Un important moteur de changement au Pérou avec le processus de la CITES a été l'accord de promotion du commerce avec les États-Unis, qui a été signé en Avril 2006 et est entré en vigueur en janvier 2009. L'accord de promotion du commerce comprend une annexe sur la gouvernance du secteur forestier,⁴⁷ qui contient des dispositions détaillées sur le renforcement de la gouvernance des forêts et la lutte contre le commerce illicite. En particulier, il prévoit l'amélioration de la gouvernance et de la surveillance des espèces inscrites à la CITES, permettant la vérification et l'application et la promotion de la conformité. Selon l'accord, le Pérou est tenu de vérifier la légalité des expéditions sur demande écrite des États-Unis; la vérification doit être réalisée en effectuant des visites sur place et en examinant les documents relatifs à la conformité avec les lois du Pérou, entre autres.⁴⁸ Il convient de noter que c'est le programme de renforcement des capacités et d'échange d'information coordonnés entre les institutions publiques compétentes au Pérou et les États-Unis qui renforcent l'accord. En 2009, Tomaselli et Hirakuri décrivent l'accord de promotion du commerce comme « une force motrice pour changer la loi forestière péruvienne, ainsi que pour introduire d'autres changements qui sont aussi généralement en harmonie avec les exigences de la CITES. »⁴⁹

L'attention portée sur le Pérou a soulevé des préoccupations. En effet, on a craint que les problèmes relatifs à la conformité par d'autres pays exportateurs d'acajou – en particulier, en ce qui concerne la mise en œuvre des ACNP – n'aient été négligés. En 2008, le Comité pour les plantes de la CITES a inclus *S. macrophylla* dans l'étude du commerce important – des tentatives antérieures de l'inclure avaient été opposées par les États de l'aire de répartition. Le Brésil, le Guatemala et le Mexique ont été exclus de l'étude ; mais 16 États de l'aire,⁵⁰ dont le Pérou, ont été inclus pour avoir échoué à démontrer leur capacité à mettre en œuvre un ACNP. Lors de sa réunion suivante, en 2009, le Comité pour les plantes a exclu le Pérou en raison des « progrès considérables » réalisés dans la mise en œuvre des ACNP.⁵¹ Le Costa Rica, la Dominique, la République dominicaine, le Salvador, le Guyana, Panama, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et Sainte-Lucie ont également été exclus, pour ne pas avoir de commerce enregistré dans les espèces ; dans le cas de la République dominicaine il n'y avait pas d'exportations d'espèces indigènes, tandis que le Costa Rica, avait une interdiction d'exportation en place.

Cependant, sept États de l'aire de répartition – Belize, Bolivie, Colombie, Équateur, Honduras, Nicaragua et Venezuela – ont été inclus dans la ronde suivante de l'examen ; et lors de sa 19ème réunion en 2011, le Comité pour les plantes de la CITES a classé la population bolivienne de *S. macrophylla* comme représentant une « préoccupation urgente » et les populations du Belize, de l'Équateur, du Honduras et du Nicaragua comme représentant une « préoccupation possible ».⁵² Le Venezuela et la Colombie ont été exclus de l'examen. Des recommandations spécifiques ont été faites pour chaque pays ; par exemple, on a recommandé au Belize, à l'Équateur, au Honduras et au Nicaragua d'établir des quotas de récolte et d'exportation prudents et à la Bolivie, un quota zéro d'exportation.⁵³ Au moment de la rédaction du présent document, la révision est en cours.

En 2011, le Secrétariat a noté dans son rapport au Comité permanent que « la conservation et le commerce de l'acajou sont des questions qui n'ont pas seulement une incidence sur le Pérou et que tous les pays impliqués dans l'exportation, l'importation et la réexportation de l'acajou ont fait des efforts ou devraient faire des efforts pour s'assurer que ce commerce soit légal, durable et traçable ». Le même document poursuit en suggérant ce qui suit : « Une autre approche ... qui pourrait être mieux explorée à l'avenir est de savoir comment la charge de la preuve pourrait être inversée par rapport à la vérification de l'origine légale, peut-être en exigeant que le secteur privé

⁴⁷ Voir le chapitre 18, « Environnement » : Annexe 18.3.4

http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/peru/asset_upload_file953_9541.pdf .

⁴⁸ Ibid., Paragraphe 10 (d) .

⁴⁹ I. Tomaselli et S. Hirakuri (2009), « Conversion Acajou », OIBT Actualités des Forêts Tropicales, 18:04 voir <http://www.itto.int/tfu/id=2034> .

⁵⁰ Le Belize, la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, la Dominique, la République dominicaine, l'Équateur, le Salvador, le Guyana, le Honduras, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et le Venezuela

⁵¹ PC18 WG3 Doc 1 et rapport sommaire: Dix-huitième réunion du Comité pour les plantes voir

<http://www.cites.org/eng/com/pc/18/wg/E-PC18-WG03.pdf> et <http://www.cites.org/eng/com/pc/18/E-PC18-sum.pdf> .

⁵² Rapport sommaire de la 19 réunion du Comité pour les plantes voir

http://www.cites.org/eng/com/pc/19/sum/E19_SumRec.pdf .

⁵³ Ibid.

fournisse des déclarations écrites, sous peine de parjure, pour certaines activités liées à la récolte et au commerce de l'acajou. »⁵⁴

En 2012 – l'année même où le Pérou a reçu le « feu vert » du Comité permanent de la CITES – le bureau américain de l'Agence d'investigation environnementale (EIA) a publié un rapport accablant sur le commerce de l'acajou et du cèdre rouge (*Cedrela odorata*), espèces du Pérou toutes les deux inscrites à la CITES.⁵⁵ Le rapport contient des preuves que, entre 2008 et 2011, plus de 20 entreprises américaines ont importé du bois illégal d'une valeur de plusieurs millions de dollars provenant de l'Amazonie péruvienne, en violation du Lacey Act des États-Unis, des lois de la CITES et de l'accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou sur le contrôle du commerce de bois illégal. De ce rapport, il est apparu que ces importations avaient été facilitées par des documents fabriqués et que les fonctionnaires du gouvernement péruvien avaient approuvé la transaction. Plus de 35 pour cent de tout le commerce américano-péruvien dans les deux espèces protégées a impliqué du bois illégal, selon le rapport ; cette estimation est basée sur les données du gouvernement péruvien et, pour cette raison, considérée comme étant prudente. Dans l'UE, seule l'Espagne a signalé l'importation de *S. macrophylla* en provenance du Pérou au cours de la période couverte par le document de l'EIA.⁵⁶

Selon l'EIA, les problèmes persistent au Pérou à ce jour. Jusqu'à ce que le nouveau système numérique de contrôle du bois soit en place – un développement attendu en fin 2014 – l'origine légale des chargements de bois en provenance de ce pays ne peut pas être garantie.⁵⁷ Il semble que les problèmes au Pérou proviennent de l'octroi des permis de récolte aux concessionnaires de bois basés sur des inventaires forestiers préparés de façon indépendante ; étant donné que ces stocks ne sont pas vérifiés, les concessionnaires détenant des permis de la CITES sont capables de blanchir le bois abattu ailleurs dans la chaîne d'approvisionnement. Ce blanchiment ne peut pas être détecté par le système de contrôle de la CITES, alors les autorités péruviennes mènent des visites de terrain pour vérifier les inventaires forestiers pour *S. macrophylla*. En outre, la CITES exige des permis seulement pour les produits transformés en partie, alors les exportations de produits finis sont manipulées par les autorités douanières, qui auraient peu de connaissances et un intérêt limité dans le commerce du bois.⁵⁸

L'attention portée sur l'acajou au Pérou a entraîné une réduction significative des exportations enregistrées de *S. macrophylla* de ce pays. Depuis 2010, le Pérou a été dépassé par le Guatemala, la Bolivie et le Mexique en termes de volume des exportations enregistrées de la présente espèce (bien que, selon l'EIA, les quantités réelles exportées du Pérou sont inconnues⁵⁹). En conséquence, les institutions de la CITES, à travers le partenariat avec l'OIBT, ont continué à travailler avec d'autres États de l'aire de répartition afin d'améliorer la gestion et se sont vraiment concentrées sur une meilleure communication, le renforcement des capacités et ont encouragé le développement de systèmes de surveillance électroniques. Toutefois, des préoccupations ont été soulevées lors des discussions du Comité permanent de la CITES concernant le commerce du cèdre rouge (*C. odorata*) du Pérou qui a « remplacé le commerce de l'acajou et a été affecté par les mêmes problèmes ». ⁶⁰ Lors d'une mission par le Secrétariat au Pérou en 2008, relative à la législation d'application de la CITES, des « préoccupations ont été exprimées » au sujet des exportations de *C. odorata* qui avaient « considérablement augmenté tandis que les exportations d'acajou avaient diminué. » ⁶¹ Depuis, *C. odorata* est inscrit uniquement à l'appendice III ⁶² et il n'y a pas eu de rapports cohérents des données sur le commerce ou la mise en œuvre de l'inscription, il

⁵⁴ SC61 Doc 50.1 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/61/E61-50-01.pdf> .

⁵⁵ Urrunaga, JM, (2012): *The Laundering Machine: How Fraud and Corruption in Peru's Concession System are Destroying the Future of its Forests*, London: EIA.

⁵⁶ Voir Ferriss, S., (2014) : *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*.

⁵⁷ Commentaires formulés par le Directeur de l'information forestière du Pérou lors d'une session publique du Sous-comité sur la gouvernance du secteur forestier le 4 Avril 2013 (Signalés dans une communication personnelle par Julia Urrunaga).

⁵⁸ Communication personnelle par Julia Urrunaga.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Rapport sommaire SC58 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/58/sum/E58-SumRec.pdf> .

⁶¹ SC57 Doc.36 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/57/E57-36.pdf> .

⁶² Des 19 états de l'aire de répartition, le Brésil, la Bolivie, la Colombie, le Guatemala et le Pérou ont inscrit *Cedrela odorata* à l'Appendice III.

a reçu beaucoup moins d'attention que *S. macrophylla* et moins de données sont disponibles.⁶³ Une proposition de 2007 d'inscrire l'espèce à l'appendice II a été opposée avec succès par les États de l'aire de répartition. Depuis lors, les données sur le commerce et l'état de conservation, recueillies dans le cadre d'un plan d'action de la CITES, ont conduit à la décision prise par le Comité pour les plantes en 2012 que *C. odorata* a répondu au critère commercial pour l'appendice II.⁶⁴ Toutefois, aucune proposition d'inscription n'a été soumise à la CdP16 en 2013.

Ramin (*Gonystylus* spp.)

Ramin est l'appellation commerciale commune d'un certain nombre d'espèces de feuillus tropicaux de couleur claire originaires des tourbières marécageuses des forêts d'Asie du Sud-Est. Il est très apprécié pour la finesse de son grain et ses qualités de transformation du bois. Les principaux produits commercialisés sont des cadres-photos, des queues de billard, des stores, des manches d'outils et des moulures décoratives.⁶⁵ On a discuté du ramin dans les réunions de la CITES depuis 1992, quand les Pays-Bas ont proposé de l'inclure dans l'appendice II. Cependant, la proposition a été rejetée par les principaux États de l'aire de répartition de l'Indonésie et de la Malaisie qui avaient coupé des volumes importants de Ramin depuis les années 1930. Une autre proposition d'inscription par les Pays-Bas en 1994 a échoué à nouveau.

Pendant les années 1990, la production du Ramin a diminué en Indonésie et en Malaisie – un état de fait qui a été attribué à l'épuisement des espèces dans les tourbières marécageuses de la forêt vierge. En 1999, l'EIE et Telapak Indonesia ont lancé une campagne commune contre l'exploitation forestière illégale en Indonésie dont la cible était le commerce du ramin.⁶⁶ En avril 2001, au milieu des préoccupations sur l'exploitation forestière illégale dans les zones protégées, l'Indonésie a imposé un moratoire sur la coupe et la vente (à l'exception des stocks enregistrés) de Ramin jusqu'à la fin de cette année et a inscrit l'espèce à l'appendice III avec un quota zéro. Un inventaire des stocks de Ramin a été réalisé en avril-mai 2001 et il a été constaté que la récolte annuelle permise (400 000 m³) avait largement été dépassée, ce qui indique que la marchandise avait probablement été importée illégalement. Après 2001, un seul concessionnaire certifié en Indonésie a été autorisé à récolter et à exporter des produits de ramin.⁶⁷

Tant les autorités indonésiennes que les ONG ont considéré que l'inscription du ramin à l'appendice III a contribué à réduire l'exploitation illégale et a rendu le commerce illégal plus difficile.⁶⁸ Cependant, en 2004, TRAFFIC a indiqué que le Ramin abattu illégalement en Indonésie faisait encore son chemin sur le marché mondial, souvent via la Malaisie et Singapour, et qu'il y avait « de fortes indications que certains de ces ramins illégaux aient été commercialisés grâce à des permis délivrés par les organes de gestion de la CITES en Malaisie et à Singapour. » Il a déclaré que le trafic illicite de Ramin est un « phénomène international répandu », comme le montrent plusieurs saisies en Indonésie, en Malaisie et à Singapour ainsi que chez des consommateurs et des États de réexportation ne faisant pas partie de l'aire de répartition, y compris les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, Hong Kong et l'Italie. On a imputé le trafic à des faiblesses dans les systèmes de mise en oeuvre et d'application de la CITES de l'Indonésie, de la Malaisie et de Singapour.⁶⁹

⁶³ Ferriss, S., (2014) : *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*; PC17 Doc. 16.4: Problèmes concernant les bois à l'appendice III de population spécifiques (présentés par les États-Unis) voir <http://www.cites.org/eng/com/pc/17/E-PC17-16-04.pdf>.

⁶⁴ Rapport sommaire PC20, annexe 13 voir <http://www.cites.org/eng/com/pc/20/sum/E-PC20-SumRec.pdf>.

⁶⁵ Voir <http://www.kew.org/plants/ramin.html>.

⁶⁶ Currey, D, et al. (2001) : *Timber Trafficking : Illegal Logging in Indonesia, South East Asia and the International Consumption of Illegally Sourced Timber*. EIA/Telapak Indonesia; Dr Samedi, (2003): Appendice III et la conservation du ramin (*Gonystylus* spp.) En Indonésie, dans le *Monde de la CITES: Bulletin officiel des Parties*, N°11, juillet 2003.

⁶⁷ La concession de bois PT. Diamant Raya dans la province de Riau, à Sumatra, a été certifiée par Lembaga Ekolabel Indonesia, le programme national de certification, et accrédité par le FSC. Voir TW Lim, T. Soehartono et Hin Keong, C, (2004): *Framing the Picture: An Assessment of Ramin Trade in Indonesia, Malaysia and Singapore*, TRAFFIC Southeast Asia.

⁶⁸ Ibid.; et Currey, D, et al. 2001 : *Timber Trafficking*.

⁶⁹ Lim et al. 2004: *Framing the Picture*; et S. Lawson, S., (2004): *The Ramin Racket: The Role of CITES in Curbing Illegal Timber Trade*, EIA/Telapak Indonesia.

Lorsque l'inscription à l'appendice III est entrée en vigueur en Août 2001, la Malaisie – qui avait dépassé l'Indonésie en tant que principal producteur de grumes de ramin et avait mis en oeuvre des politiques encourageant la transformation – a émis une réserve applicable à toutes les parties reconnaissables et les dérivés de *Gonystylus* sauf le bois scié et les grumes.⁷⁰ Cela signifiait que le pays était, en fait, une « non-partie » à la CITES à des fins de commerce dans les produits transformés de ramin comme les moulures et les chevilles.⁷¹ Le blanchiment de Ramin de l'Indonésie par la Malaisie « sur une échelle sans précédent » a été rapporté par l'EIE et Telapak en 2004. Un acteur majeur du négoce de ramin a apparemment dit aux enquêteurs que 30 à 40 pour cent de ramin exporté du Sarawak en Europe et ailleurs disposant de permis CITES sont venus d'Indonésie.⁷²

En raison de la difficulté à mettre en œuvre l'inscription à l'appendice III, une proposition de l'Indonésie d'inscrire le ramin à l'appendice II en Octobre 2004 a été approuvée. Cependant, le commerce illégal de ce bois avait été porté à l'attention du Comité permanent de la CITES quand, lors d'une réunion plus tôt cette année-là, il avait été ajouté à l'ordre du jour, malgré les objections de la Malaisie. L'UE – un grand importateur de ramin (les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne sont les principaux pays importateurs)⁷³ – a exprimé sa préoccupation devant le comité sur les cargaisons en provenance d'Asie, signalant des problèmes avec les certificats d'origine. Le Secrétariat a été chargé de participer à un atelier trinational sur le ramin organisé par TRAFFIC pour faciliter les discussions entre l'Indonésie, la Malaisie et Singapour et les rapports sur le commerce illicite lors de la prochaine réunion du Comité permanent.⁷⁴ Les participants à l'atelier ont conclu un accord sur plusieurs recommandations pour améliorer la réglementation des échanges et la coordination d'application de la loi entre les trois pays, y compris la création d'un groupe de travail trinational sur le ramin.⁷⁵ Lors de la réunion de pré-CdP du Comité permanent en octobre 2004, les trois États de l'aire de répartition ont été invités à rendre compte des mesures prises pour traiter le commerce illégal du ramin,⁷⁶ et lors de la réunion suivante du comité en 2005, les pays importateurs de la Chine, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis ont été invités également à effectuer un rapport.⁷⁷

En 2006, le Comité permanent a intensifié son contrôle du commerce du ramin, demandant que la Chine, l'Italie, le Japon, la Malaisie, le Royaume-Uni et les États-Unis fournissent des rapports écrits et que la Malaisie explique la base scientifique de ses ACNP par rapport à ses quotas d'exportation.⁷⁸ Les préoccupations soulevées à la fois par le SRG de l'UE et le Comité permanent de la CITES sur la récolte et l'exportation des volumes de la Malaisie a conduit en 2007 à un avis négatif du SRG en vertu duquel toutes les importations par l'UE de ramin en provenance de la Malaisie ont été suspendues.⁷⁹ Dans cette même année, l'Australie a également agi pour suspendre les importations de produits de ramin en provenance de Malaisie.⁸⁰ En moins d'un an, les autorités de la CITES de la Malaisie ont procuré au SRG et au Comité permanent une justification complète de la base de ses quotas de récolte ainsi que les détails des contrôles en place. Par conséquent, la suspension de l'UE a été levée à la fin de 2007, bien que la suspension de l'Australie soit restée en place jusqu'en 2009.⁸¹ Cependant, jusqu'à 2011 les états de l'aire d'exportation devaient continuer à rendre des comptes au Comité permanent sur les progrès accomplis et les résultats obtenus dans le cadre du programme OIBT-CITES, ainsi que sur les activités du Groupe de travail trinational ; le programme conjoint avec l'OIBT a été lancé en 2008 afin de fournir une assistance financière et technique qui permet d'améliorer la gestion et la

⁷⁰ Notification de la CITES n° 2001/068.

⁷¹ Lim et al. 2004: *Framing the Picture*.

⁷² Lawson, S. (2004) : *The Ramin Racket*.

⁷³ Les données d'importation montrent que l'UE représentait 97-100% des importations directes mondiales au cours de la période 2002-11. Les données d'exportation étaient incomplètes mais néanmoins montraient que l'UE était un importateur majeur. Voir Ferriss, S., (2014): *An analysis of trade in Five CITES-listed taxa*..

⁷⁴ Rapport sommaire SC50 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/50/E50-SumRep.pdf> .

⁷⁵ SC51 Doc. 14 Voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/51/E51-14.pdf> .

⁷⁶ Rapport sommaire SC51 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/51/E51-SumRep.pdf> .

⁷⁷ Rapport sommaire SC53 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/53/sum/E53-SumRec.pdf> .

⁷⁸ Rapport sommaire SC54 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-SumRec.pdf> .

⁷⁹ Cooney, R. et al. (2012): *Trading timbers*, P. 20.

⁸⁰ SC59 Doc. 22 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/59/E59-22%20.pdf> .

⁸¹ Ibid

conservation du ramin.⁸² Les parties importatrices, quant à elles, ont été invitées à effectuer un rapport sur les réalisations ou les problèmes sur lesquels elles souhaitent attirer l'attention du comité.

En 2010, la Malaisie a présenté un rapport complet sur le commerce du ramin, les contrôles, l'application et les activités dans le cadre du programme OIBT-CITES ; ces activités comprennent la fabrication des ACNP, un inventaire forestier et le développement d'un système de suivi du bois et une base de données ADN.⁸³ Le rapport a noté que les exportations de ramin avaient diminué.⁸⁴ En 2011, à la suite des rapports oraux de l'Indonésie et de la Malaisie sur les progrès techniques réalisés et les outils mis en place dans le cadre du programme OIBT-CITES, le Comité permanent a décidé qu'il n'était plus nécessaire d'inclure le ramin sur son ordre du jour.⁸⁵

Cooney et al. a fait valoir que la suspension de l'UE était « susceptible d'avoir fourni une forte incitation » à la Malaisie de renforcer la gestion du ramin et de satisfaire l'UE avec des quotas de récolte solidement justifiés par des ACNP. Ils ont indiqué qu'il y avait des indications que l'inscription du ramin à la CITES et les mesures de suivi en vertu de la convention a donné lieu à « un renforcement substantiel du régime de gestion de la Malaisie pour le Ramin. Par exemple, ils ont cité le développement d'une base solide et transparente pour les ACNP – qui a été liée à l'inventaire forestier et pourrait donc être utilisée pour empêcher le blanchiment du bois importé illégalement.⁸⁶

Afrormosia (*Pericopsis elata*)

Le *Pericopsis elata*, également connu sous le nom d'Afrormosia ou teck africain, est originaire de pays d'Afrique occidentale et centrale et il se trouve dans les forêts équatoriales guinéennes et le bassin du Congo. Il est apprécié pour la grande qualité de son bois et est utilisé dans la production de revêtements de sol, bateaux, meubles, fenêtres et portes, placages décoratifs, planches (pour les cercueils et les meubles) et manches d'outils.⁸⁷ Le commerce international des bois de l'Afrormosia a commencé il y a environ 60 ans.

Menacé par le commerce international, l'Afrormosia a été inclus à l'appendice II de la CITES en 1992. L'UE a émis une opinion négative en 2001 par rapport aux exportations de l'espèce du Cameroun et de la République du Congo (RC) en particulier et a suspendu le commerce pendant un an. En 2002, les niveaux de commerce étaient considérés comme trop élevés ce qui pouvait menacer la survie de l'espèce. Ainsi l'Afrormosia a été inclus dans l'étude du commerce important par le Comité pour les plantes de la CITES en vue de recommander des mesures pour s'assurer que les ACNP ont été établis et que le commerce a été réduit à des niveaux « sûrs ».

En 2004, Fauna and Flora International (FFI) a effectué un examen documentaire de l'extraction et du commerce des Afrormosia. Elle a constaté que, tandis que les exportations des États de l'Afrique de l'Ouest ont été faibles en raison de mesures de protection ou une réduction des stocks résultant de la surexploitation dans le passé, « des stocks importants demeurent cependant au Cameroun, en République du Congo et en République démocratique du Congo (RDC), où les forêts sont plus vastes et l'exploitation de cette espèce a été plus récente. Des procédures législatives et administratives sont en place pour gérer les forêts ... *mais des problèmes de mise en œuvre et d'application subsistent* » [Nous soulignons].⁸⁸ Suite à l'examen du rapport par le Comité pour les plantes de la CITES, l'Afrormosia a été identifié comme une « espèce peut-être préoccupante » car il était difficile de savoir si la gestion et le commerce de l'espèce favorisaient sa survie. Le Comité pour les plantes a fait un certain nombre de recommandations pour le Cameroun, la République centrafricaine (RCA), la RDC et la République du Congo, en grande

⁸² Rapports sommaires SC57, 58, 59 et 61 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/index.php> .

⁸³ SC59 Doc. 22 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/59/E59-22%20.pdf> .

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ Rapport sommaire SC61 voir <http://www.cites.org/eng/com/sc/61/sum/E61-SumRec.pdf> .

⁸⁶ Cooney et al. (2012): *Trading timbers*.

⁸⁷ Ferriss, S., (2014) : *An Analysis of Trade in Five CITES-listed Taxa*, Citant N. Bourland et al. (2012), « Ecology and management of *Pericopsis elata* (Harms) Meeuwen (Fabaceae) populations: a review », *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, 16 (4), p 486 – 98.

⁸⁸ CITES, (2004): Comité pour les plantes de la CITES 14, Doc 9.2.2, Annexe 3.

partie en se concentrant sur la capacité de leurs autorités scientifiques de la CITES pour établir des ACNP efficaces ; dans le même temps, ces recommandations ont précisé que des informations « pourraient » être fournies au Secrétariat sur « des mesures de conformité et d'application » liées à la mise en œuvre de l'article IV de la CITES (à savoir les dispositions pour réglementer le commerce des espèces inscrites à l'appendice II de la CITES plutôt que la législation forestière générale). Les quatre pays ont eu six mois (jusqu'en mars 2005) pour prendre les mesures nécessaires. Le Cameroun et la RDC ont alors répondu aux recommandations, ce qui n'a pas été le cas de la RCA et de la République du Congo.

Pour la première fois dans le processus formel de la CITES, l'attention s'est portée sur des itinéraires et des moyens possibles de commerce illégal et/ou non déclaré de l'Afrormosia – par exemple, la contrebande et l'expédition des cargaisons, peut-être l'étiquette était-elle incorrecte et indiquait que l'espèce n'était pas incluse dans la CITES, et qu'elle ne provenait pas de ports d'États de l'aire de répartition. Un examen ultérieur effectué localement par un expert FFI au Cameroun, dans la RDC et la République du Congo a conclu : « Les systèmes de réglementation dans les trois États de l'aire de répartition sont à différents stades de développement... Mais dans tous les cas il y a un problème de faiblesse institutionnelle – au sens large – des organes de l'État chargés de ces systèmes de réglementation »⁸⁹ La même étude a souligné la nécessité d'une coordination entre le processus d'Application de la Législation Forestière et Gouvernance en Afrique (AFLEG)⁹⁰ et la mise en œuvre de la CITES.

En 2005, suite à une évaluation pour savoir si les recommandations avaient été mises en place et après avoir consulté le président du Comité pour les plantes, le Secrétariat de la CITES a transmis les cas du Cameroun, de la RCA, de la RDC et de la République du Congo au Comité permanent et soumis des recommandations reformulées sur l'Afrormosia pour chacun de ces pays. C'était l'opinion du Secrétariat et du président du Comité pour les plantes que des mesures insuffisantes avaient été prises pour assurer la survie de l'espèce. Le Comité permanent a approuvé les nouvelles recommandations, qui devaient être satisfaites d'ici la fin de Décembre 2005, et a demandé au Secrétariat d'émettre la recommandation aux parties, à savoir qu'elles devaient suspendre le commerce des spécimens de l'Afrormosia avec la RCA et la République du Congo, si les deux pays ne répondaient pas à cette demande avant la fin de l'année. Étant donné que les deux pays ne prirent pas les mesures nécessaires, une suspension a été dûment recommandée en janvier 2006. Le Cameroun évita la suspension et a été retiré du processus de l'étude de commerce important après avoir désigné une autorité scientifique de la CITES et fixé un quota d'exportation. En outre, il a fourni au Secrétariat des informations sur les politiques de concession et les activités de mise en application. La RDC évita aussi la suspension car on s'attendait à ce que le pays participe à l'élaboration d'une stratégie régionale de gestion dans le cadre du projet de collaboration établi par le Secrétariat de l'OIBT et la CITES. Les suspensions contre la RCA et le Congo ont été levées en 2006 une fois que ces pays ont fourni les informations requises.

En 2008, le Comité pour les plantes de la CITES a de nouveau inclus l'Afrormosia dans l'étude du commerce important suite à une augmentation significative du commerce signalé. Aucun des États de l'aire de répartition n'a répondu à la première étape du processus, de sorte que tous ont été retenus dans l'examen qui a procédé à la deuxième étape. En 2011, le Comité pour les plantes a examiné les renseignements disponibles et a décidé des catégorisations suivantes pour l'Afrormosia : « Préoccupation urgente » en Côte d'Ivoire ; « Préoccupation possible » en RDC et la République du Congo ; et « Préoccupation mineure » au Cameroun, en RCA, au Ghana et au Nigeria, qui ont tous été retirés de l'étude. On a recommandé à la RDC et la République du Congo de fixer des quotas prudents et de fournir des informations sur les ACNP dans les six mois, tandis qu'on a demandé à la Côte d'Ivoire de fixer un quota zéro dans les trois mois. En 2012, le Comité

⁸⁹ Dickson, B, et al.(2005) : *An assessment of the conservation status, management and regulation of the trade in Pericopsis elata*, Cambridge: Fauna & Flora International

⁹⁰ Le processus AFLEG a commencé avec une conférence ministérielle à Yaoundé en 2003, qui a abouti à la Déclaration et au plan d'action AFLEG. Dans la Déclaration, les gouvernements ont exprimé leur intention de, *entre autre*, mobiliser des ressources financières pour FLEG, offrir des opportunités économiques pour les communautés qui dépendent des forêts dans l'objectif de réduire les activités illégales, promouvoir la coopération entre les organismes d'application de la loi à l'intérieur et entre les pays, impliquer les parties prenantes dans la prise de décision, sensibiliser aux questions FLEG et explorer les moyens de démontrer la légalité et la durabilité des produits forestiers. Le processus a ouvert la voie à des discussions sur le commerce des produits forestiers entre l'Afrique et l'UE, ce qui, à son tour, a conduit en fin de compte aux APV avec les pays africains.

permanent a examiné la situation et a déterminé que la République du Congo avait respecté les recommandations du Comité pour les plantes, mais que la Côte d'Ivoire avait échoué dans ce domaine ; pour cette raison, il a été recommandé de suspendre le commerce des Afrormosia avec la Côte d'Ivoire. Pendant ce temps, on a donné à la RDC jusqu'au 31 mai 2014 pour se conformer car un rapport complet du projet ACNP avait été prévu dans le cadre du programme OIBT-CITES ; mais dans le même temps, son quota d'exportation a diminué de moitié en attendant le résultat de ce projet. Il n'y avait aucune référence explicite dans les documents du Comité permanent concernant la question de l'exploitation illicite au regard de l'un des États de l'aire de répartition, malgré les rapports de la société civile et des observateurs indépendants, formellement reconnus, qui ont détaillé l'illégalité relativement répandue dans les secteurs forestiers du Cameroun,⁹¹ de la RDC⁹² et de la République du Congo.⁹³

Dans le cadre du programme de l'OIBT-CITES, un travail considérable a été entrepris sur les stratégies nationales pour la gestion des Afrormosia au Cameroun et dans la République du Congo. Toutefois, les progrès ont été plus lents que prévu en RDC en raison de l'instabilité dans les zones où il était prévu d'effectuer des inventaires, etc. La stratégie de gestion planifiée menée par le pays régional, et calquée sur celle de l'acajou, ne s'est pas encore concrétisée vu que les États de l'aire de répartition n'ont pas encore proposé une structure, un programme de travail et de budget. La question est susceptible d'être revue lors d'une réunion régionale prévue plus tard en 2014.⁹⁴

Au cours de la période 1992-2012, le Cameroun, la RDC et la République du Congo ont exporté vers l'UE un total combiné de 261 217 m³ d'Afrormosia accompagné de permis de la CITES. La RCA n'a pas fait le commerce de l'Afrormosia avec l'UE au cours de cette période, même si elle a exporté des volumes importants à des tiers non membres de l'UE.

Parmi les États de l'aire de répartition mentionnés ci-dessus, le Cameroun, la RCA et la République du Congo ont conclu des négociations de l'APV. Dans le cadre du processus des APV, ils ont accepté les définitions de légalité nationales qui comportent des indicateurs de conformité et ont conçu des systèmes nationaux de traçabilité du bois (chaîne de contrôle) qui prévoient une vérification par un tiers de l'ensemble du processus, y compris les fonctions gouvernementales. Les espèces inscrites à la CITES seront incluses dans ces systèmes une fois qu'ils seront opérationnels ; cependant, on ne sait pas encore exactement quand cela aura lieu.

Depuis l'entrée en vigueur du RBUE (en mars 2013), la RDC a fait l'objet d'un certain nombre d'enquêtes menées par les autorités d'application du RBUE. Les cargaisons d'Afrormosia ont été saisies à Anvers à la suite d'allégations par Greenpeace affirmant qu'elles étaient illégales et que les certificats d'origine qui les accompagnaient étaient frauduleux ; toutefois, il a finalement été décidé de lever la saisie sur le fret. Greenpeace a critiqué cette décision, en faisant valoir que les renseignements fournis par les autorités congolaises de la CITES n'offraient pas la preuve de la légalité. L'incident a donné lieu à une reconnaissance formelle par la Fédération belge du commerce du bois que, dans certains cas, l'importation d'espèces de la CITES devrait faire l'objet d'une diligence raisonnée, même si les permis sont disponibles.⁹⁵ En fin 2013, de nouvelles enquêtes et une dénonciation par Greenpeace ont abouti à la saisie par les autorités allemandes du Wenge (*Millettia laurentii*) en provenance de la RDC.⁹⁶ Selon un rapport effectué par un observateur indépendant des forêts de Resource Extraction Monitoring qui avait été approuvé par les autorités de la RDC, le Wenge avait été coupé en RDC en vertu d'un contrat de concession illégale et exporté par la Belgique.⁹⁷ Bien que cette espèce ne soit pas inscrite à la CITES, il semble que l'on continue à avoir des problèmes importants liés à l'exploitation des forêts de la

⁹¹ Voir <http://www.observation-cameroun.info/>

⁹² Voir <http://www.observation-rdc.info/>

⁹³ Voir <http://www.observation-congo.info/>

⁹⁴ Secrétariat du Programme OIBT-CITES, communication personnelle, 16 janvier 2014. Pour les activités de pays, voir http://www.ito.int/country_activities/

⁹⁵ Filip Verbelen, Greenpeace Belgium. in litt.

⁹⁶ Voir <http://www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2013/Germany-seizes-Congolese-wood-in-strongest-EU-action-yet-against-illegal-timber-trade/> et <http://www.greenpeace.org/belgium/nl/nieuws-blogs/nieuws/Illegaal-hout-uit-Congo-opgeest/>

⁹⁷ Voir REM, (2012): *Rapports de mission de terrain*, http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_REM_004_OIFLEG_RDC.pdf

RDC, ce qui souligne la nécessité de renforcer le contrôle de la légalité de toutes les espèces exportées par ce pays.

CITES ET LA VÉRIFICATION DE LA LÉGALITÉ

Sans doute, les études de cas ci-dessus montrent la capacité de la CITES à contrôler le commerce des espèces commerciales de bois dans ce qu'elle a de meilleur et dans ce qu'elle a de pire. Récemment, il semble y avoir eu un changement radical dans les attitudes quant à la vérification de la légalité et de la chaîne de contrôle, comme en témoignent les documents relatifs à l'acajou de la CITES – en particulier les recommandations de ce qui est maintenant le Groupe de travail sur les espèces d'arbres neo-tropicales et le travail résultant du partenariat entre le Secrétariat et l'OIBT. Mais l'attention portée sur la souveraineté qui caractérise tout processus multilatéral reste intacte. Cela crée un environnement difficile pour affirmer que les organismes gouvernementaux doivent démontrer leur crédibilité grâce à une surveillance rigoureuse et indépendante dans les cas où l'illégalité dans le secteur forestier est très répandue ; les moyens manquent et la corruption est endémique à de nombreuses institutions de l'État. Ce qui est évident, c'est que dans le contexte d'efforts considérables nationaux et internationaux effectués par la société civile et de la coopération des pays importateurs clés, le cadre de conformité de la CITES peut fournir une assistance technique appropriée pour l'amélioration des espèces et/ou de la gouvernance sectorielle et l'encouragement constant et la surveillance par les pairs tout au long des années d'efforts sont nécessaires pour parvenir à une véritable réforme. Ce qui est moins clair, en particulier dans le cas de l'Afghanistan, c'est de savoir si le système de la CITES peut fonctionner efficacement en l'absence d'une société civile vocale et capable.

Pour les fins du présent document, un jugement plus large sur l'efficacité du système de la CITES pour le commerce du bois en bourse sera mis de côté, mais il reste la question de savoir comment la CITES et le RBUE peuvent collaborer au mieux pour leur enrichissement mutuel.

Le RBUE indique qu'une espèce, si elle est importée conformément à la réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE, « doit être considérée comme ayant été récoltée de manière légale. » Toutefois, un examen du système de la CITES (ses contrôles du commerce et ses mécanismes et/ou des activités pour résoudre les cas de non-conformité) met en évidence un certain nombre de faiblesses fondamentales en ce qui concerne l'évaluation de la conformité avec la législation applicable, qui sont résumées ci-dessous.

Contrôles de la CITES sur le commerce

- *Champ d'application de la légalité* – La définition de la légalité au sein de la CITES est dérivée de la priorité que la convention accorde à la survie des espèces. Ainsi, l'avis d'acquisition légale s'applique aux lois « pour la protection de la faune et de la flore ». À ce jour, cette disposition dans le texte de la convention a été interprétée de manière relativement étroite : même si la validation effective de la conformité est effectuée dans le cadre d'un avis d'acquisition légale, elle ne couvre pas le paiement de redevances ou de droits légaux concernant l'utilisation des terres et du régime foncier touchés par la récolte du bois.
- *Manque de processus/critères pour l'acquisition légale* – Au-delà du texte ambitieux de la convention, il n'y a aucune procédure convenue selon laquelle un avis d'acquisition légale devrait être entrepris. Le résultat inévitable de ceci est une incohérence dans le niveau de rigueur pour satisfaire cette exigence.
- *L'absence de systèmes nationaux de contrôle des bois* – Comme indiqué dans le travail du Secrétariat sur l'acajou de la CITES, la plupart des activités frauduleuses a lieu avant que les produits n'atteignent leur point d'exportation. La législation nationale, sur laquelle la mise en œuvre de la CITES dépend, n'a pas toujours effectué des contrôles qui permettent à la conformité légale d'être surveillée aux chaînes d'approvisionnement afin de rester crédible du point de récolte au point d'exportation. Cependant, cette question fait actuellement l'objet d'un examen attentif et le défi

diminue à mesure que la technologie pour retracer le bois à travers la chaîne d'approvisionnement devient moins chère et plus efficace.⁹⁸

- *Manque de contrôle/d'audit par une tierce partie* – Un constat s'impose : les agences gouvernementales ne sont pas censées exiger une surveillance ou un audit régulier par une tierce partie, même dans les pays où l'État de droit est faible et la gouvernance institutionnelle est inexistante. Ainsi, la crédibilité du système de la CITES diminue par rapport à celle du système des APV (et ses hypothèses sous-jacentes), et, à en juger par les premières activités d'exécution (saisies) par rapport à l'Afghanistan de la RDC, grâce à la mise en œuvre du RBUE.
- *Pas de réconciliation des données entre les quotas et les niveaux de récolte légaux ou entre les quotas et les exportations en temps réel* – En raison de contraintes de ressources, de décalages concernant les rapports et du caractère volontaire des quotas d'exportation, il n'y a pas de réconciliation des données entre les quotas et les niveaux de récolte légaux ou entre les quotas et les exportations en temps réel. L'utilisation de l'une ou de l'autre de ces formes de rapprochement des données permettrait au système de réagir aux illégalités manifestes d'une manière plus opportune.

Processus de mise en conformité de la CITES

- *Importance sur l'efficacité systémique des autorités compétentes* – Le système de conformité de la CITES est conçu pour s'attaquer aux problèmes systémiques et soutenir l'amélioration de la gouvernance au sens large, y compris, le cas échéant, dans l'application de la loi concernant la récolte et le commerce illégal. Il n'est pas conçu pour – et ne peut pas – donner suite aux infractions de la loi forestière par des opérateurs privés.
- *Importance de l'article II sur la survie des espèces* – Le commerce est réglementé « afin d'éviter une exploitation incompatible avec la survie des [les espèces] ». Cela signifie que les lacunes systémiques de l'application de la loi peuvent être un élément déclencheur pour que les institutions de la CITES et le Comité du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE prennent des mesures en cas de non-respect – mais seulement si de telles mesures sont essentielles à la survie de l'espèce. Il est extrêmement peu probable que les infractions commises par les producteurs ou les agents du gouvernement provoquent la mise en place de telles mesures, à moins qu'il y ait une irrégularité évidente à la frontière de l'UE (par exemple, un étiquetage erroné spécifiant qu'une espèce n'est pas inscrite à la CITES ou la présentation de documents falsifiés).
- *Qualité des données commerciales* – Le processus de l'étude du commerce important, ce qui peut déclencher une action de non-conformité dans le cas d'illégalité systémique, est basé sur les données commerciales incluses dans les rapports annuels des parties. La qualité des données déclarées est discutable. Concilier les incohérences entre les volumes d'échanges déclarés par les pays exportateurs et ceux déclarés par leurs partenaires importateurs est un défi permanent. Des décalages, des incohérences dans les normes pour l'établissement de rapports et l'erreur humaine jouent tous un rôle, mais il est probable que le niveau relativement élevé de commerce illicite contribue à l'écart entre les deux ensembles de données. Des travaux visant à harmoniser les données rapportées et à améliorer la capacité en matière de production de rapports sont toujours en cours.

⁹⁸ Des exemples de traçage technologies comprennent le codage à barres, l'identification par fréquence radio, les échantillons d'ADN et les échantillons isotopiques. Voir OIBT, (2012): *Tracking Sustainability: Review of Electronic and Semi-Electronic Timber Tracking Technologies*, Technical Series 40, Yokohama: ITTO

LE RBUE – NOUVELLES INCITATIONS COMMERCIALES ET NOUVEAUX RISQUES

L'exemption d'exigences du RBUE pour les produits commercialisés sous la CITES pourrait inciter les autorités de la CITES, les exportateurs et les importateurs à tricher. Alors qu'avant l'entrée en vigueur du RBUE, l'incitation a été le commerce des espèces inscrites sans permis (autant que possible), il y a maintenant une raison commerciale d'effectuer des transactions, autant que possible, sous un permis d'exportation de la CITES. Cela pose plusieurs risques susceptibles de créer des problèmes d'application pour les autorités de mise en oeuvre de la CITES et du RBUE :

- une augmentation des permis d'exportations acquis illégalement ou falsifiés (par exemple, par la corruption)
- une augmentation des quotas d'exportation aux fins de blanchiment d'espèces « similaires »
- une augmentation des permis d'exportation et/ou des certificats de réexportation en provenance des pays de transformation pour les produits énumérés dans les annotations pour l'inscription des espèces
- inscription unilatérale par pays à risque élevé d'espèces de bois commercialisées inscrites à l'appendice III
- permis ou certificats de la CITES étant présentés (comme la preuve de la légalité) pour l'importation de produits transformés qui sont actuellement en dehors du champ d'application des « parties » dans l'annotation pour l'inscription des espèces⁹⁹

⁹⁹ Par exemple, l'inscription des *Pericopsis elata* couvre uniquement les grumes, le bois scié et le bois et placage. Dans le cas du bois ou placage qui a été transformé en plancher et importé dans l'UE et pour lequel les permis peuvent être disponibles pour l'exportation en provenance du pays d'origine, ces documents ne doivent pas être considérés comme la preuve de la légalité du produit transformé dans le cadre de la conformité au RBUE.

DOMAINES DE PRÉCISION

Il y a un certain nombre de domaines et de questions pratiques qui sont mal compris. Cette section identifie les points sur lesquels de nouvelles orientations et/ou des précisions de la part des institutions de la Commission européenne et de la CITES seraient précieuses.

Les affaires impliquant la réexportation et la transformation par un pays tiers

Bien que la définition juridique générique de « réexportation » exclue tout produit ayant fait l'objet d'une transformation importante, il existe encore une confusion entre certaines agences gouvernementales de l'UE concernant la documentation et/ou des informations qui doivent être demandées pour les espèces inscrites à la CITES transformées dans un pays tiers ; par exemple, dans le cas des rondins d'arbres cultivés en Amazonie ou dans le bassin du Congo qui sont transformés en placage ou en parties de meubles en Asie, puis exportés vers l'UE, il y a confusion quant à savoir si un permis d'exportation ou un certificat de réexportation est requis. La question est davantage compliquée par les annotations aux inscriptions de certaines espèces de bois couramment commercialisées de la CITES qui excluent les produits finis.

Si la transformation par un pays tiers nécessitait un deuxième permis d'exportation plutôt qu'un certificat de réexportation, cela augmenterait la crédibilité du système si l'organe de gestion du pays de transformation était obligé de procéder à un avis d'acquisition légale afin de remonter au moment de l'acquisition de la matière première dans son pays d'origine. Un certificat de réexportation exige seulement que l'organe de gestion confirme que le produit a été importé dans le pays de transformation en conformité avec les termes de la CITES. En théorie, la légalité de l'importation exige que le pays d'origine procède à l'établissement d'un avis d'acquisition légale, la duplication de cette exigence signifierait que la documentation du pays d'origine serait automatiquement fournie à l'autorité d'importation ultime, et examinée par cette dernière, au sein de l'UE.

Exemptions pour toutes les populations d'espèces inscrites à l'Annexe C

Le libellé du RBUE suggère que *toutes les* populations d'espèces inscrites à l'annexe C soient considérées comme légalement récoltées, plutôt que seulement celles provenant des pays d'inscription qui nécessitent une licence d'exportation. Si ce n'est pas précisé, les parties qui n'ont pas inscrit leurs populations seront en mesure d'exporter légalement au sein de l'UE en utilisant uniquement un certificat d'origine – ce qui ne nécessite ni un ACNP ni un avis d'acquisition légale par une autorité scientifique. Actuellement, six espèces sont affectées par ce problème (voir le tableau 2 ci-dessus), dont le cèdre espagnol (*Cedrela odorata*). Le tableau 7 montre le commerce signalé de cette espèce entre les parties « non réglementées » et l'UE en 2011-12. Les volumes déclarés ayant été négociés avec les parties réglementées (Brésil, Bolivie, Guatemala, Costa Rica et Pérou) étaient significativement plus grands ; toutefois, le risque demeure si l'apparente faille dans le RBUE n'est pas éliminée par une révision ou une clarification.

Tableau 7: commerce du cèdre espagnol entre les parties « non réglementées » et les États membres de l'UE, 2011-12

Année	Importateur	Exportateur	Quantité à l'exportation ou la réexportation (m ³)	Terme à l'exportation ou la réexportation
2011	France	Mexique	40,488	Bois de sciage
2011	Danemark	Côte d'Ivoire	366, 741	Bois de sciage
2011	Royaume-Uni	Côte d'Ivoire	84, 375	Bois de sciage
2011	Roumanie	Côte d'Ivoire	17, 184	Bois de sciage
2011	Danemark	Ghana	323, 35	Bois de sciage
2012	Danemark	Côte d'Ivoire	313, 919	Bois de sciage
2012	Danemark	Ghana	175, 793	Bois de sciage
2012	France	Mexique	20, 489	Placage
Total			1342, 339	

Source : Base de données sur le commerce de la CITES, <http://www.unep-wcmc-apps.org/citestrade/report.cfm>

Exemptions pour les produits non compris dans l'annotation à l'inscription de la CITES

Le texte actuel du RBUE semble englober toutes les parties de toutes les espèces inscrites à l'annexe de la réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE plutôt que de suivre les paramètres des inscriptions de l'Annexe de la CITES. Une clarification est nécessaire afin de veiller à ce que les permis CITES et/ou les certificats ne soient pas acceptés comme preuve de la légalité, en particulier lorsque l'absence d'une chaîne crédible d'un système de contrôle dans les chaînes d'approvisionnement complexes rend la mise en place de la légalité extrêmement difficile.¹⁰⁰ Par exemple, on pourrait présenter aux fonctionnaires du RBUE ce qui est prétendu être un certificat de réexportation de la CITES pour les parties transformées d'une

¹⁰⁰ Le terme « Chaîne d'approvisionnement complexe » se réfère généralement à une chaîne d'approvisionnement des produits qui sont fabriqués à partir de toute une gamme de matières sources en provenance des diverses forêts et/ou qui traversent de multiples installations de traitement ou les pays de transit.

espèce inscrite, comme les planchers fabriqués à partir d'Afrormosia ; sur la base du texte RBUE indiquant que toute inscription d'espèces aux annexes est *de facto* juridique, ces fonctionnaires pourraient assumer que le certificat CITES est la preuve de la légalité. Toutefois, le plancher n'est pas inclus dans l'annotation de la CITES pour l'Afrormosia et donc n'est pas couvert par la CITES.

Le champ d'application des lois figurant dans les avis d'acquisition légales de la CITES

Une revue systématique du champ d'application des lois incluses dans les avis d'acquisition légales dans les pays exportateurs de bois clés permettrait de mieux comprendre à quel point les produits pour lesquels on a correctement émis des documents de la CITES restent en deçà de la portée de la légalité du RBUE. Actuellement, même si un avis d'acquisition légale de la CITES a été entrepris correctement, il ne couvre que les lois « pour la protection de la faune et de la flore », alors que dans le cas de bois qui n'est pas inscrit à la CITES, le RBUE s'attend à ce que la conformité avec un spectre plus large de lois environnementales, sociales et financières soit vérifiée. La clarification sur quelles lois sont validées, et dans quel pays, dans le cadre de la CITES aiderait à faire la lumière sur la possibilité qu'un « niveau inférieur de la légalité » soit accepté dans la pratique sous l'exemption de la CITES.

RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE SYNERGIE

Il est clair que la CITES fournit un cadre institutionnel unique pour mieux comprendre le commerce mondial au niveau de l'espèce et encourager l'amélioration systémique dans les pays confrontés à des défis de gouvernance forestière, mais qui sont peu susceptibles de négocier ou de mettre en œuvre un APV. De ce point de vue, il est compréhensible que le RBUE ait été rédigé de manière à ne pas compromettre l'engagement de l'UE envers le processus de la CITES. Toutefois, ni les contrôles actuels de la CITES sur le commerce, ni le cadre de la conformité sous sa forme actuelle n'ont été conçus pour établir la légalité de tout produit forestier individuel ; ainsi, la CITES indéniablement crée un défi pour ceux qui s'intéressent à la crédibilité du RBUE. Il est donc impératif que la mise en œuvre, l'application et le développement de chaque système se poursuivent avec leurs synergies à l'esprit. Les efforts des parties de la CITES pour protéger des espèces vulnérables du commerce non durable bénéficieraient ainsi d'une évaluation plus rigoureuse de la conformité légale et de la traçabilité dans les chaînes d'approvisionnement pour de telles espèces. Pour la même raison, les objectifs du grand agenda FLEGT ne doivent pas s'arrêter à restreindre l'importation de bois illégal dans l'UE. Au contraire, ce programme devrait s'étendre à l'amélioration de la gouvernance des forêts dans le monde – ce qui va finalement au-delà du domaine du droit commercial européen.

Recommandations aux autorités compétentes du RBUE

- Établir des mécanismes de communication intra-étatiques efficaces pour veiller à ce que les « préoccupations justifiées » de la société civile prévues par le RBUE et d'autres services de renseignements soient transmises en temps opportun aux agences appropriées aux frontières et, surtout, aux autorités scientifiques de la CITES afin que ces informations donnent des renseignements aux inspections à l'importation et soient considérées dans le cadre de l'évaluation par le SRG au niveau de « non-préjudice » de l'UE à l'égard des importations d'espèces spécifiques de certains pays de l'UE, ce qui conduit à des opinions soit positives, soit négatives
- Veiller à ce que, dans les cas où un produit a déjà été importé mais que des questions ont été soulevées par les organismes d'application du RBUE sur la validité du permis d'exportation ou un certificat de réexportation, les protocoles de la CITES pour communiquer avec les autorités de la CITES dans les pays producteurs/de transformation soient connus et suivis
- S'assurer que le personnel de première ligne est formé pour évaluer la validité des documents de la CITES

Recommandations au Comité du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE

- Standardiser les autres demandes d'information de l'UE vers les autorités de la CITES des pays producteurs afin de déterminer le champ d'application de la réglementation ou de la législation pertinente, comment la conformité a été établie/vérifiée et s'il existe un système robuste de traçabilité de la récolte à l'exportation ; inclure une demande d'information pertinente d'une institution ou d'une entreprise assurant une fonction de contrôle indépendant, par exemple, des observateurs indépendants et des auditeurs indépendants FLEGT (ces derniers dans les pays de l'APV seulement) ; examiner les renseignements pertinents dans le processus du ACNP
- Établir une liste/un classement de pays exportateurs de bois où une enquête plus approfondie de la légalité des produits de la CITES ou de la validité des documents de la CITES est prévue en vue de la poursuite des activités d'application de manière uniforme dans toute l'UE ; envisager de rendre cette information publique afin de donner des renseignements sur les activités du secteur privé et des agences d'application. Cependant, les implications politiques d'une telle approche peuvent être trop difficiles, auquel cas, l'information doit être accessible à tous les responsables de

l'application de l'État membre. Fournir des critères clairs pour qu'un pays soit ajouté ou supprimé de la liste/du classement et revoir ces critères régulièrement

- Tenir compte des renseignements sur les niveaux d'illégalité dans les secteurs forestiers des pays producteurs lors d'évaluations du SRG de commerce non préjudiciable et la formation d'opinions positives et négatives, y compris les rapports des observateurs indépendants et les préoccupations étayées du RBUE
- Envisager de modifier la réglementation des suspensions de l'UE pour permettre la suspension du commerce de toutes les espèces de la CITES d'un pays où il existe des preuves de fraude systémique par rapport aux espèces de bois inscrites à la CITES (les suspensions de commerce formel et les ACNP n'ont pas seulement un impact sur le secteur privé ; ils se traduisent également par la pression commerciale et diplomatique sur les gouvernements pour améliorer le fonctionnement des autorités de la CITES – alors qu'elles ne devraient pas être utilisées comme une mesure punitive ou discriminatoire à l'encontre des règles de l'OMC, la crédibilité du RBUE peut exiger qu'elles soient utilisées plus fréquemment qu'elles ne l'ont été dans un passé récent)
- Participer à l'examen du RBUE prévu pour 2014/15 en vue de mettre en évidence la preuve que l'un des risques mentionnés ci-dessus à la CITES s'est concrétisé

Recommandations au Comité FLEGT de l'UE

- Modifier le texte du RBUE pour supprimer les incitations anormales par rapport à l'annexe C et annotations
- Examiner l'impact/l'efficacité de l'inclusion d'espèces inscrites à l'annexe C de la réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE dans l'exemption RBUE CITES et considérer si les espèces inscrites à l'Annexe C devraient être exclues
- Considérer un donneur pour planifier l'importance fondamentale d'un soutien constant et à long terme pour le genre/l'ampleur du changement institutionnel nécessaire dans les pays producteurs¹⁰¹
- Intensifier les efforts pour engager les consommateurs et les pays de transformation autres que ceux de l'UE qui jouent un rôle important dans les chaînes d'approvisionnement des espèces de bois de la CITES (par exemple, des efforts plus systématiques pour entrer en relation avec la Chine et l'Inde, dont les importations de bois tropicaux et les industries de transformation croissent rapidement, et tirer parti de leur soutien afin de mettre en œuvre des politiques similaires à celles de l'UE)

Recommandations à la Conférence des Parties de la CITES et du Comité permanent sur les contrôles du commerce de la CITES

- Établir des critères juridiques et développer des lignes directrices d'évaluation de l'acquisition légale, y compris le paiement des impôts et l'impact social de la récolte dans la législation pertinente (cela nécessiterait l'élargissement de l'interprétation des « lois pour la protection de la faune et de la flore », afin d'inclure des lois « dans le soutien de » leur protection)
- Établir des principes pour de solides systèmes nationaux de traçabilité du bois en vue d'encourager fortement leur suivi dans les pays où la récolte et le commerce illégal restent un problème (ces principes pourraient être informés par ceux qui sous-tendent la vérification de la légalité dans les pays partenaires APV FLEGT – plus ils sont

¹⁰¹ Les cycles de projet de trois à quatre années sont insuffisants afin de soutenir l'effort à long terme nécessaire pour parvenir à une véritable réforme, en particulier compte tenu de la lenteur de la CITES et des processus de prise de décision de l'UE.

appliqués de manière cohérente, plus les permis et certificats de la CITES deviennent crédibles en relation avec les chaînes d'approvisionnement et les produits transformés des multi-pays)

- Développer l'inscription des espèces de bois pour inclure des produits plus transformés en vue d'améliorer la traçabilité

Recommandations au Comité pour les plantes et au Comité permanent de la CITES sur la conformité et le commerce illégal

- Identifier et surveiller de manière plus systématique les risques d'espèces « similaires » qui peuvent faire l'objet de blanchiment (par exemple en examinant les quotas d'exportation et toutes les données commerciales disponibles et en tenant compte de l'analyse du marché pertinent) ; envisager un encouragement plus actif des inscriptions, si nécessaire
- Diriger le Secrétariat (en collaboration avec le PNUE-WCMC) systématiquement pour examiner les niveaux de récolte légaux et les vérifier par rapport aux quotas, en vue de répondre aux décalages dans les rapports et d'accélérer le rapprochement des données de quotas et les chiffres du commerce grâce à l'utilisation de technologies appropriées
- Fournir des lignes directrices sur la façon dont l'information sur le commerce illicite publié par les observateurs indépendants de la forêt doit être gérée de manière à être utile et servir de renseignement ou de preuve ; établir un rôle plus formel pour les représentants de la société civile des pays dans le processus de l'étude du commerce important
- S'assurer que le Comité permanent traite de manière plus systématique les questions de non-conformité (autres que le défaut d'ACNP) et le commerce illégal identifiés par l'étude du commerce important

ANNEXE

La réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'UE

Ces règlements comprennent actuellement : le règlement du Conseil (CE) n° 338/97 sur la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (règlement de base); Règlement du Conseil (CE) n° 865/2006 (tel que modifié par le règlement de la Commission [CE] n°100/2008, le règlement de la Commission [de l'UE] n°791/2012 et le règlement d'exécution de la Commission [de l'UE] n° 792/2012), fixant les modalités de mise en œuvre du règlement du Conseil (CE) n° 338/97 (règlement d'application) ; et le règlement d'exécution de la Commission (UE) n° 792/2012 du 23 Août 2012 fixant les règles pour la conception des permis, certificats et autres documents prévus par le règlement du Conseil (CE) n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages en réglementant le commerce intérieur et en modifiant le règlement (CE) n° 865/2006 (Règlement sur les permis).

En outre, la réglementation des suspensions prévoit la suspension de l'introduction dans l'UE d'espèces spécifiques de certains pays. En outre, la recommandation de la Commission aux États membres (Recommandation de la Commission n° 2007/425/EC identifiant un ensemble d'actions pour la mise en application du règlement [CE] n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, communément appelé le « Plan d'action sur l'application de l'UE ») précise les mesures à prendre pour l'application des règlements relatifs au commerce des espèces sauvages de l'UE.

Bien que la réglementation du commerce de la faune et de la flore sauvages de l'Union européenne soit directement applicable dans tous les États membres de l'UE, les dispositions d'exécution doivent être effectuées dans la législation nationale et complétée par d'autres lois nationales. Cela s'explique par le fait que l'application reste sous la souveraineté de l'État membre, qui doit veiller à ce que les infractions soient « punies de manière appropriée ».

À PROPOS DES AUTEURS

Jade Saunders a été une chercheuse associée au programme sur l'Énergie, l'environnement et les ressources à Chatham House depuis 2002, et a beaucoup travaillé sur la gouvernance forestière et le plan d'action FLEGT. Entre 2007 et 2010, elle était analyste des politiques à la Facilité FLEGT, où elle a fourni des conseils et un soutien stratégiques sur la gouvernance et les questions commerciales à la Commission européenne dans la négociation et la mise en œuvre des APV FLEGT (accords commerciaux bilatéraux/d'aide entre l'UE et les pays en développement producteurs de bois). En outre, elle a travaillé sur des problèmes concernant l'environnement, le développement et le commerce dans des domaines tels que les chaînes mondiales d'approvisionnement du textile, les ressources naturelles et les conflits, la gouvernance maritime, le commerce illégal de substances appauvrissant la couche d'ozone, le tourisme durable dans les États les moins avancés et le changement climatique. Elle est diplômée en histoire et politique internationale (Licence, Université de Leeds) et en anthropologie sociale (DESS, University College London).

Rosalind Reeve est avocate indépendante spécialisée dans l'environnement et analyste de politiques ainsi qu'associée de recherche senior au Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR). De 2002 à 2013, elle était membre associé au programme sur l'Énergie, l'environnement et les ressources à Chatham House où elle s'est concentrée sur la CITES et les mécanismes de mise en conformité dans les accords multilatéraux sur l'environnement, les défis de l'application dans la lutte contre la criminalité internationale de l'environnement et la gouvernance dans le contexte de la forêt et des négociations sur le climat (REDD+). Elle est également membre senior de l'école de gouvernement Ateneo aux Philippines. Ses domaines d'expertise incluent la politique internationale sur la biodiversité, en particulier la CITES; les mécanismes de conformité et de surveillance; les politiques internationales sur le climat et la forêt; la gouvernance forestière; et le crime international de l'environnement, en particulier le commerce illégal des espèces sauvages et du bois ainsi que des mesures d'application de coopération. Elle a mené sur le terrain de nombreuses enquêtes sur la faune et le commerce du bois en Afrique, en Asie et en Europe et est l'auteur de *Policing International Trade in Endangered Species: the CITES Treaty and Compliance*. Elle est diplômée en droit de l'environnement (LLM, école des études orientales et africaines, Université de Londres) et en biochimie (Doctorat, University College London).