

Les bois tropicaux face aux enjeux de la certification des forêts

Il y a encore beaucoup à faire avant que la certification ne se généralise dans les pays tropicaux

par Richard Eba'a Atyi¹ et Markku Simula²

¹CRESA

BP 8114, Yaoundé, Cameroun

t 237-238 915

ebaa.atyi@caramail.com

²Indufor Oy, Töölönkatu 11 A

FIN-00100 Helsinki, Finlande

t 358-9-135 2552

indufor@indufor.fi

www.indufor.fi



Certificat incertain: Ce bois de la concession CIB dans le nord du Congo a été certifié par la Fondation Keurhout mais le certificat est actuellement réexaminé. Un projet OIBT mis en oeuvre par la Wildlife Conservation Society et le Gouvernement congolais aide à rehausser les normes de gestion dans la concession. *Photo: E. Müller*

LA CERTIFICATION des forêts se propage rapidement. En janvier 2002, la superficie de forêts certifiées était estimée à 109 millions d'hectares, soit presque quatre fois de plus qu'il y a deux ans et le double de ce qu'elle était l'année dernière. Ce total inclut des superficies accréditées par des tierces parties en vertu de deux systèmes internationaux (celui du Forest Stewardship Council—FSC et le système pan-européen de certification forestière—PEFC) et de systèmes nationaux (Canada, Malaisie, Etats-Unis), ainsi que les forêts pour lesquelles une attestation de la Fondation Keurhout a été délivrée.

Géographiquement, les superficies forestières certifiées ne sont pas uniformément réparties: plus de la moitié se trouve en Europe et près de 40% en Amérique du Nord (Figure 1). Les pays en développement n'en comptent pas plus de 8% du total, dont les trois quarts (6,4 millions d'hectares) dans des pays membres producteurs de l'OIBT. Ce déséquilibre s'est modifié au cours des années: par exemple, en 1996, la part des pays en développement dans le total atteignait 70% (Baharuddin et Simula 1996).

La part de marché des différents systèmes a également changé. Il y a quelques années, toutes les forêts certifiées dans le monde

étaient accréditées par le FSC; or la part de marché de celui-ci est actuellement de 23%, bien inférieure à celle du PEFC (38%). Les systèmes nationaux d'Amérique du Nord (SFI—Sustainable Forestry Initiative, ATFS—American Tree Farm System et CSA—Association canadienne de normalisation) représentent un quart du total mondial. A l'exception de la Malaisie et des certifications approuvées par la Fondation Keurhout, toutes les forêts certifiées dans le cadre de systèmes nationaux sont situées dans le nord. En ce qui concerne le FSC, 19% des superficies certifiées se trouvent dans le monde en développement, soit plus du double de la moyenne mondiale.

Plusieurs pays membres producteurs de l'OIBT se sont attachés à mettre au point leurs propres systèmes nationaux de certification. Les plus avancés sont ceux de l'Indonésie (LEI), de la Malaisie (MTC), du Brésil et du Ghana.

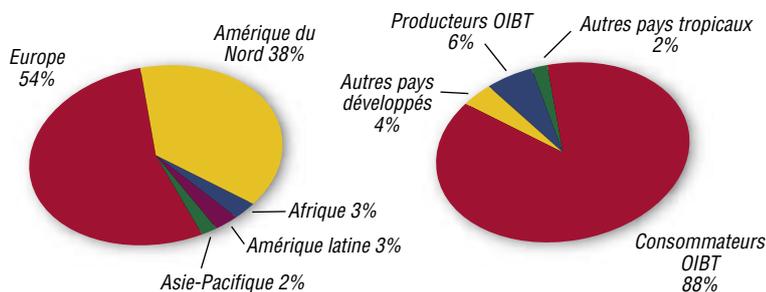
Obstacles au progrès

Contrairement à l'orientation initiale, qui cherchait à "faire la distinction entre le déboisement tropical et la bonne gestion des forêts tropicales" (Bass *et al.* 2001), la certification dans les pays tropicaux producteurs de bois n'a eu, dans l'ensemble, qu'un très faible impact direct. Plusieurs questions doivent être étudiées si l'on veut accélérer les progrès.

Manque de souplesse des normes: une des raisons pour lesquelles si peu de forêts tropicales naturelles ont été certifiées au cours des neuf dernières années est liée au manque de souplesse des normes de performance. Les forêts tropicales, où les efforts déployés pour instaurer l'aménagement forestier durable (AFD) ont débuté récemment et sont souvent loin d'être définitifs, sont désavantagées parce que les normes de certification tendent à se concentrer sur les résultats finals des pratiques d'AFD. Les normes de certification actuelles ne reconnaissent pas que l'AFD puisse être réalisé par étapes. En outre, les normes de certification qui spécifient des types particuliers d'intrants et de technologies peuvent imposer, au

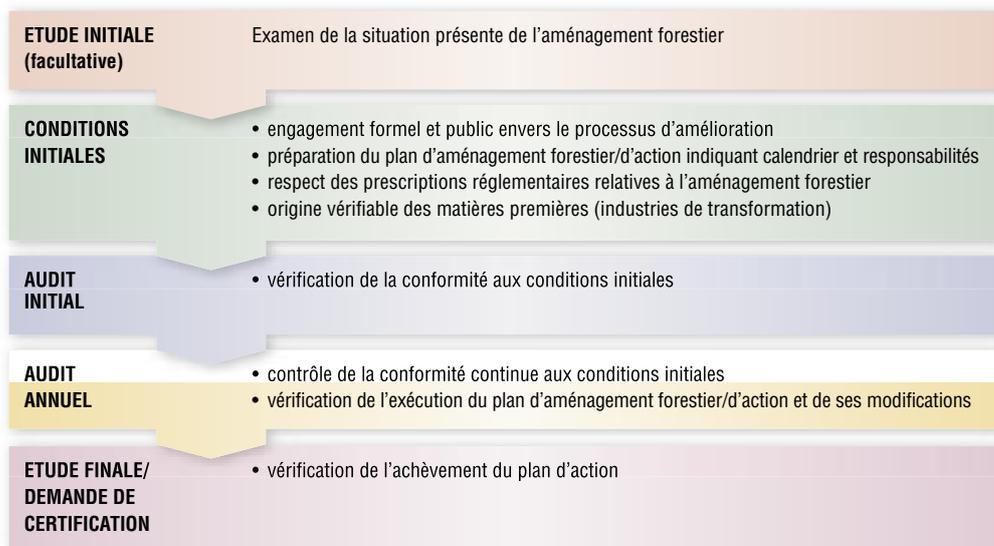
Disproportions régionales

Figure 1: Forêts certifiées par région, janvier 2002



Superficie totale: 109,1 millions d'hectares

Système pour la vérification des progrès réalisés sur la voie de l'AFD



Source: Adapté de Cozannet et Nussbaum (2001)

niveau des coûts, un plus lourd fardeau dans des situations tropicales que dans les pays développés, voire exclure des producteurs n'ayant pas accès aux intrants exigés (Markopoulos 2000).

Méconnaissance du contexte local de l'utilisation des terres: la certification est axée prioritairement sur des unités de gestion forestière et souvent ne tient pas compte d'autres questions d'occupation des sols (telles que le développement de l'agriculture) qui peuvent avoir d'importantes incidences sur les forêts. Par exemple, les plans exhaustifs d'aménagement du territoire à l'échelle du paysage ou des régions peuvent inclure la délimitation de forêts permanentes et celle d'espaces boisés où le développement de l'agriculture sera autorisé. Dans ce cas, seule la forêt permanente entrerait en ligne de compte pour la certification, ce qui ne tiendrait pas compte des efforts destinés à soutenir des pratiques en matière d'utilisation des terres sur une plus grande échelle. La certification n'est pas en mesure de s'intéresser aux causes premières du déboisement, et ce n'est d'ailleurs pas son but.

Conflits et/ou incompatibilité entre cadres juridiques et normes de certification: dans certains cas, il peut y avoir contradiction entre les lois nationales et les normes de certification forestière. Par exemple, la propriété des terres, les droits d'usage des produits et services de la forêt et le partage des responsabilités entre le gouvernement, les habitants et le concessionnaire forestier peuvent être définis localement de telle manière qu'ils ne correspondent pas aux conditions de la certification volontaire. Ce qui peut être jugé 'illégal' aux termes de la loi en vigueur, ou inacceptable par rapport aux normes de certification volontaire, peut encore entrer dans le cadre du droit coutumier et des droits traditionnels des habitants qui vivent dans la forêt ou des riverains.

Les points ci-dessus ne sont que quelques exemples des contraintes à résoudre avant que la certification puisse se répandre à grande échelle sous les tropiques. Les normes locales élaborées par un processus global participatif, dans un cadre international approprié, devraient déboucher sur des exigences en matière d'exécution qui seraient applicables et réalisables par les concessionnaires, les communautés et les autres propriétaires de forêts dans les circonstances particulières des pays.

Options ouvertes aux producteurs de bois tropicaux

La certification des forêts demeure une des questions les plus controversées de la politique forestière internationale parce que c'est un instrument ayant un rapport avec le commerce et que les pays ont le sentiment qu'elle est susceptible

d'influer sur leur compétitivité et leur accès au marché. En particulier, les producteurs de bois tropicaux sont préoccupés par les difficultés auxquelles ils doivent faire face pour obtenir une certification et par l'augmentation prévue des coûts de production, alors que les avantages commerciaux semblent incertains et lointains. Les pays en développement sont dans une situation tout à fait différente de celle des pays développés en ce qui concerne à la fois leurs besoins et possibilités de certification et les ressources dont ils disposent pour mettre à profit la certification. Dans les pays en développement, la certification est souvent considérée comme une exigence supplémentaire du marché, difficile à satisfaire et imposée par les importateurs, et qui peut constituer un obstacle au commerce plutôt qu'une aide à la promotion de leurs exportations.

Dans les domaines où les pays membres producteurs de l'OIBT sont en arrière sur les autres pays, des mesures accélérées et davantage de soutien sont nécessaires pour leur permettre d'avoir accès à la certification et d'en bénéficier. L'élaboration de normes de certification s'est avérée longue et onéreuse. Il existe diverses options qui permettraient de propager la certification dans les pays membres producteurs de l'OIBT:

- i) **la certification des concessions les mieux aménagées par rapport aux conditions de la norme générique du FSC dans les cas où les conditions préalables nécessaires sont réunies:** il en existe déjà un certain nombre d'exemples mais l'expérience donne à penser que les progrès seront probablement lents et que l'impact sur l'AFD restera limité;
- ii) **l'élaboration de normes de certification nationales:** ce travail devrait répondre aux prescriptions internationales définissant ces normes. Aux fins de la commercialisation, les normes devraient pouvoir être reconnues par les acheteurs et, par la suite également, par un système international approprié. Pour l'instant, le FSC offre le seul moyen de reconnaissance internationale, ce qui signifie que la structure de la norme nationale devrait rigoureusement se conformer à la structure des principes et critères du FSC et que le système devrait respecter les règles du FSC relatives aux initiatives nationales. La Bolivie est un exemple où une norme nationale accréditée par le FSC a donné des résultats satisfaisants.
Si l'approche du FSC ne peut être adoptée dans un pays particulier, d'autres filières sont accessibles, telles que celle de la Fondation Keurhout des Pays-Bas—comme cela se produit en Malaisie et dans le bassin du Congo. Dans ce cas particulier, les avantages directs du marché seraient liés aux exportations vers le marché hollandais. Le PEFC prévoit également de reconnaître des systèmes non européens, bien qu'aucune accréditation de ce type n'ait encore été accordée (voir l'article de la page 8);
- iii) vu les incertitudes liées à l'option (ii)—dans le cas du FSC, l'absence de politiques fermes et de règles claires sur l'accréditation d'autres systèmes, les longues périodes nécessaires pour la consultation, etc.—**les pays peuvent envisager la mise au point de systèmes régionaux** (tels que la certification pan-africaine prévue; voir page 11), inspirés de l'ensemble des critères et indicateurs OIBT/régionaux de l'AFD.

Dans le cas du système pan-africain, les principes, critères et indicateurs harmonisés OAB/OIBT peuvent servir de cadre commun à une norme de certification nationale ou régionale. Cette approche est exigeante, parce qu'il faudrait établir une structure de gestion adéquate mais, en revanche,

le système régional réduirait la prolifération des systèmes nationaux qui risqueraient autrement de se faire jour. Toute norme et tout mécanisme pourraient être adaptés aux conditions et aux besoins locaux.

En dehors de l'Afrique, l'approche régionale a été suggérée pour l'ANASE, les pays d'Amérique centrale et andins, mais ces initiatives n'ont pas mené à des mesures concrètes. Actuellement, le système pan-africain semble bénéficier du soutien le plus fort.

En raison des faiblesses au niveau de l'organisation et des capacités, les approches stratégiques ci-dessus n'ont pas abouti à l'expansion rapide de la certification dans les pays membres producteurs de l'OIBT. Il conviendra sans doute de faire davantage pour en élucider les forces et les faiblesses, leur faisabilité dans les conditions locales, et l'acceptabilité des résultats sur les principaux marchés exigeant une certification.

Approches par étapes

Plusieurs propositions ont été formulées par différents forums en faveur d'approches par étapes qui tiendraient compte des progrès réalisés en direction de l'AFD par les pays producteurs en développement. Ces propositions ont été motivées non seulement par l'extrême rigueur des conditions imposées par le FSC, ce qui a entraîné la lenteur avec laquelle le système s'installe dans les forêts tropicales naturelles, mais aussi par l'absence d'autres options.

Est venue s'y ajouter une nouvelle contrainte, à savoir l'importance croissante que l'on attache à la lutte contre les coupes et le commerce illicites. Certains pays consommateurs ou acheteurs ont adopté des politiques spécifiant que les produits bois doivent provenir de sources durables et/ou légales. La question de savoir comment définir la légalité n'est pas traitée ici mais ces politiques reconnaissent habituellement à deux 'niveaux' la qualité de la gestion forestière et des approvisionnements en bois. La conformité aux prescriptions des lois est inhérente à toutes les normes de foresterie, lesquelles sont plus complètes et souvent plus sévères que la loi. En ce qui concerne le commerce et l'industrie, le contrôle de l'origine des matières premières et de sa 'légalité' fait partie de la vérification opérée par la filière bois. La certification de la filière, cependant, ne signifie pas nécessairement la pleine vérification de l'origine du bois si elle n'est pas assortie d'un certificat de qualité (et de légalité) du régime de gestion forestière dans le cadre duquel le bois a été prélevé. Par conséquent, le détenteur d'un certificat de filière peut être impliqué (intentionnellement ou non) dans le négoce de bois illégalement obtenu.

Etant donné la gravité de la récolte et du commerce illicites de bois tropical (voir, par exemple, AFT 10/1), il serait possible de profiter des synergies entre un plus grand respect des lois et la certification grâce à une approche par étapes. Un premier pas pourrait consister en une vérification du respect des lois, avec introduction progressive d'autres éléments de l'AFD. Ce type d'approche par étapes serait fondé sur des protocoles particuliers correspondant aux divers éléments de l'AFD mais les procédures de vérification seraient identiques à celles d'évaluations 'complètes' à des fins de certification. Cette approche permettrait aux postulants de faire valoir les progrès réalisés en vue d'obtenir une certification pleine et entière. Leurs demandes seraient toujours basées sur une vérification extérieure.

En aménagement forestier, le concessionnaire ou l'aménagiste est tenu, s'il veut réaliser la durabilité, de respecter tous les éléments spécifiés dans les normes d'AFD. Ces éléments peuvent être formulés en modules opérationnels, tel que suggéré par Cozannet et Nussbaum (2001; voir l'encadré ci-contre). En foresterie de concession à grande échelle, le plan de gestion forestière est la composante essentielle du système de gestion qui s'appuie sur un inventaire et une délimitation adéquats du domaine forestier permanent (par exemple, voir OIBT 1998). C'est une exigence également reconnue par de nombreux pays producteurs, qui ont révisé ou institué des conditions minimales légales pour les inventaires et les plans de gestion. Une bonne planification de l'aménagement est une condition fondamentale de tous les systèmes de certification.

La Fondation Keurhout a également appliqué une approche par étapes dans certaines concessions africaines. Dans l'audit initial, l'état présent de la gestion forestière est établi selon cinq principes Keurhout (voir www.stichtingkeurhout.nl). Un plan d'action est alors préparé, pour combler les lacunes et définir les actions correctives nécessaires. Un organisme extérieur vérifie ultérieurement l'exécution du plan d'action lors de visites de contrôle.

L'approche par étapes en est encore au stade de l'étude conceptuelle mais elle offre une option attrayante pour les entreprises qui doivent démontrer à leurs clients qu'elles progressent sur la voie de l'AFD et que ces progrès sont vérifiés. Cozannet et Nussbaum (2001) énumèrent un certain nombre de questions qui doivent être abordées si l'on veut justifier les affirmations du marché durant le processus:

- qui devrait effectuer les vérifications et les audits;
- le type d'affirmations pouvant être faites;
- l'assurance d'un degré de transparence adéquat;
- le potentiel de conflit d'intérêts entre les fonctions de conseil et de vérification; et
- le rapport avec la certification.

L'approche par étapes peut prendre diverses formes et mérite d'être examinée plus avant, en particulier dans l'optique des producteurs de bois tropicaux.

Soutien de l'OIBT

L'OIBT a contribué de manière significative à mettre en place un cadre approprié de politiques en la matière, un assortiment d'outils et un appui direct sur le terrain en vue de promouvoir l'AFD (voir page 16). Toutefois, le rôle de l'Organisation dans la promotion de la certification des forêts tropicales est encore mal défini au-delà du renforcement des capacités. Les pays consommateurs membres de l'OIBT ont préconisé un rôle essentiellement plus limité, tandis que les membres producteurs tendent à souligner qu'elle devrait avoir un rôle plus actif. La question mérite un examen plus approfondi si l'on veut tirer entièrement parti de la certification en tant qu'outil potentiel pour favoriser l'AFD et démontrer de manière crédible les progrès réalisés vers ce but dans les pays producteurs membres de l'OIBT.

Références

- Cozannet, N. & Nussbaum, R. 2001. *A System for Modular Verification of Progress*. Technical Working Group Report, 27th July 2001. Draft for Review.
- Baharuddin, H.G. & M. Simula. 1996. *La certification des bois en transition: Etude sur le développement de systèmes de certification pour tous les bois et produits dérivés objets d'un commerce international*. Conseil international des bois tropicaux. Document xxiii/8.
- Bass, S., K. Thornber, M. Markopoulos, S. Roberts & M. Grieg-Gran 2001. *Certification's Impacts on Forests Stakeholders and Supply Chains*. IIED, Londres.
- Markopoulos, M. 2000. *The Role of Certification in Supporting Community-based Forest Enterprise (CFE) in Latin America*. Université d'Oxford. Thèse de doctorat.
- OIBT 1998. *Critères et indicateurs de l'aménagement durable des forêts tropicales naturelles*. OIBT, Yokohama.