

# La certification des forêts en Indonésie

**L'évaluation d'un projet OIBT a constaté qu'il fallait encore améliorer le système d'écoétiquetage dans le pays**

par  
**Olav Bakken Jensen**

Consultant auprès de l'OIBT  
olav\_bakken.jensen@chello.no

**A** LA FIN DES ANNÉES 1980, la situation des forêts en Indonésie s'était déjà sérieusement dégradée à cause du déboisement abusif, de l'exploitation forestière illégale et de la corruption, au point de retenir l'attention internationale et de sonner l'alarme. Il s'ensuivit un débat en profondeur sur la politique forestière, qui a eu pour conséquence, entre autres, la création en 1993 de l'Institut d'écoétiquetage d'Indonésie ou Lembaga Ecolabel Indonesia (LEI) sous la présidence de l'ancien ministre de l'environnement, Emil Salim. L'intention était d'essayer de mettre en vigueur la certification afin de réaliser, ou tout au moins d'œuvrer en faveur de la gestion durable des forêts dans le pays.

Le LEI a été officiellement institutionnalisé en 1998 et, dans la même année, un système de certification comportant ses propres critères et indicateurs a été approuvé par le secteur industriel, le gouvernement et les ONG. La certification étant alors considérée comme une mesure importante pour promouvoir l'AFD dans les années 1990, la création du LEI advenait à un moment des plus propices.

Aucune initiative nationale n'avait encore été entreprise par le Forest Stewardship Council (FSC) en Indonésie mais, en 1999, le LEI et le FSC signèrent un mémorandum d'entente et, plus tard, un protocole de certification. Les critères et indicateurs (C&I) du système de certification LEI devinrent ainsi une norme nationale de certification dans le pays. Dans l'ensemble, les C&I du LEI sont compatibles tant avec ceux de l'OIBT pour l'AFD, qu'avec les principes et critères du FSC, bien qu'il existe quelques différences importantes. Par exemple, en ce qui concerne les aspects sociaux, les prescriptions du LEI sont légèrement moins transparentes et plus générales que celles du FSC. Le FSC mentionne explicitement les droits et la détresse des peuples autochtones, tandis que le LEI ne fait pas explicitement allusion à cette catégorie, bien que les besoins des communautés locales soient pris en compte.

**Bien que l'évaluation à posteriori du projet PD1/95 ait été positive sur ses aspects techniques, elle a noté de sérieuses imperfections dans le domaine social de l'AFD et de la certification des forêts dans le pays. Il a été dit que ces imperfections étaient imputables en partie à des lacunes propres au système de certification ...**

Dans le contexte mondial, on reconnaît depuis longtemps que la certification est en retard dans les pays tropicaux. La demande de produits forestiers certifiés s'étant activée, en particulier sur les marchés sensibilisés à l'environnement, l'insuffisance de tels produits originaires des pays tropicaux a été, et continue d'être, une entrave au commerce des produits forestiers de ces pays.

La lenteur à laquelle avance la certification des produits forestiers tropicaux peut être attribuée à de nombreuses



**Arbres abattus:** Abattage et débardage à faible impact dans une concession en Indonésie. Photo: Tropical Forest Foundation

causes. Le manque de capacités techniques et institutionnelles associé à des difficultés financières y a beaucoup contribué. A cet égard, l'initiative du LEI (qui s'est attachée à renforcer ces capacités) a comblé une lacune. Parmi d'autres facteurs limitatifs, on peut citer le peu d'empressement des propriétaires de forêt (concessionnaires) à s'embarquer dans le processus de certification du fait qu'il entraîne des coûts considérables également pour les concessionnaires, et la nature insaisissable des offres de prix plus avantageux pour les produits certifiés. En conclusion, à moins que les autorités nationales ne s'engagent à jouer leur rôle et ne créent un environnement porteur encourageant l'AFD et la certification elle-même, on ne peut s'attendre à réaliser beaucoup de progrès. Le présent article tente non seulement d'analyser le degré de succès des efforts de certification déployés en Indonésie par rapport aux obstacles potentiels mentionnés ci-dessus, mais aussi de recommander des manières de surmonter les difficultés.

## Projets de l'OIBT

Pour créer et renforcer le système de certification, le LEI a eu l'avantage de bénéficier du financement de deux projets OIBT, PD1/95 et PD 80/01. Le premier, exécuté entre février 1998 et décembre 2000 a établi la base du système de certification en mettant l'accent sur la certification des forêts naturelles et la certification de la filière de responsabilité (CFR). Le deuxième projet, réalisé entre mars 2003 et décembre 2005,

a consolidé et développé le système tant géographiquement qu'en matière de formation de personnel, de même qu'il y a inclus la certification des plantations et la gestion des forêts communautaires (CPFC). Le projet PD 1/95 a fait l'objet d'une évaluation à posteriori favorable en 2004, en ce qui concerne notamment les aspects techniques du projet et les éléments du système de certification proprement dit. Le système a créé un certain nombre d'organismes indépendants, dits Forums provinciaux de communication (FPC) assumant un rôle capital dans le processus de certification ainsi que dans le suivi de la certification. Neuf FPC ont été mis en place par le projet PD 1/95 et quatre de plus par le projet PD 80/01, dont l'un était la remise en service d'un ancien FPC. Le système comporte donc maintenant 12 FPC dans les 12 principales provinces forestières du pays. Pour sa part, le LEI s'est de plus en plus consacré à sa fonction d'organisme d'accréditation: il a accrédité trois organismes de certification nationaux (OC), ainsi qu'un autre opérant à partir de la Malaisie (SGS Qualifor). La création d'un Conseil d'examen des certifications est un autre élément important du système. Il s'agit d'un organisme d'appel indépendant constitué d'éminentes personnalités examinant des plaintes relatives à des certifications délivrées.

Bien que l'évaluation à posteriori du projet PD 1/95 ait été positive sur ses aspects techniques, elle a noté de sérieuses imperfections dans le domaine social de l'AFD et de la certification des forêts dans le pays. Il a été dit que ces imperfections étaient imputables en partie à des lacunes propres au système de certification, lequel manquait d'égard envers les villageois et en particulier les autochtones, mais surtout à la non reconnaissance des droits fonciers des populations locales de la part du gouvernement central. Le régime foncier d'Indonésie demeure extrêmement complexe et confus, les droits et les revendications se chevauchant. Typiquement, toutes les forêts appartiennent au gouvernement, lequel alloue des concessions aux industriels sur des propriétés qui sont souvent des terres coutumières de villages ou d'autochtones.

Grâce à ces deux projets, le LEI peut maintenant compter sur quelque 200 évaluateurs capables de procéder à des certifications et de suivre les progrès. Le système a institué deux équipes d'experts distinctes à deux niveaux du processus de certification, et une formation a été dispensée à 66 experts qui feront partie de ces groupes. Par ailleurs, ont reçu une formation 40 évaluateurs en matière de CFR, 58 formateurs en matière de certification, y compris des instructeurs de formateurs, et 31 participants aux groupes de prise de décisions pour l'approbation de certificats. Tout compte fait, le LEI est maintenant bien à même d'assumer une charge plus lourde et de réaliser davantage de progrès en matière de certification, encore qu'il lui serait nécessaire de disposer d'effectifs plus nombreux pour atteindre le point auquel une majorité de concessions serait certifiée. Etant donné le nombre de formateurs qui ont bénéficié des projets, il devrait être possible d'augmenter ces effectifs pour atteindre ce but.

En particulier grâce au projet PD 80/01, les questions de certification et la connaissance du système de certification du LEI ont été largement diffusées à travers le pays et au-delà, à la fois dans le Sud-Est asiatique et en Europe. Le LEI a publié un certain nombre d'opuscules et de brochures importantes et éducatives, et il entretient son propre site sur la Toile.

## Résultats

S'agissant de résultats concrets de certification, les réalisations sont encore tout à fait modestes. Pendant la première période de projet, une seule opération dans la forêt naturelle a été certifiée: celle de PT Diamond Raya Timber. Dans ce cas, la certification avait été énergiquement contestée par les ONG et avait attiré l'attention à l'échelle internationale. Une plainte avait été déposée auprès de l'organisme d'appel CRC, et le FPC de la province de Riau avait suivi l'affaire et proposé des mesures de redressement. Bien que ce conflit ait affecté l'attitude de certaines ONG nationales, qui doutent encore des avantages de la certification au niveau local, la participation active des ONG locales dans le processus de résolution du conflit a mené bon nombre d'entre elles à se rendre compte de la valeur du système de certification. En l'occurrence, l'affaire s'est soldée par une résolution aux termes de laquelle l'entreprise forestière a cédé une superficie considérable de terres aux riverains, mais cette solution n'est pas garantie dans la plupart des autres cas.

*S'agissant de résultats concrets de certification, les réalisations sont encore tout à fait modestes. Pendant la première période de projet, une seule opération dans la forêt naturelle a été certifiée: celle de PT Diamond Raya Timber.*

Jusqu'à la fin-2007, neuf des unités forestières de gestion (UFG) ont été certifiées, dont une plantation, cinq pour des concessions dans la forêt naturelle et trois pour des opérations à base communautaire. De plus, une opération d'industrie forestière a obtenu un certificat CFR.

Le système LEI délivre des certificats de trois catégories: or, argent et bronze. Jusqu'ici, un seul certificat 'argent' a été attribué, alors que les autres sont des certificats 'bronze', ce qui signifie que les UFG doivent encore améliorer leur performance dans un délai fixé (habituellement un an). Être certifié n'est donc pas un 'label'. Cela signifie plutôt que cette certification nécessite la poursuite d'un processus continu pour améliorer la performance en vue de réaliser l'AFD.

La Riau Andalan Pulp and Paper Company (RAPP) à Sumatra est une UFG certifiée qui a été visitée au moment de l'évaluation à posteriori du projet PD 80/01. La RAPP est un grand complexe intégré de plantations et de fabrication de pâte et papier. La concession s'étend sur environ 330 000 ha, bien qu'environ 25% du territoire ait été empiété/dégradé de sorte qu'il n'est plus affecté à la production. En outre, l'entreprise gère encore 300 000 ha en co-entreprise. Au total, environ 9 millions de m<sup>3</sup> de bois sont transformés tous les ans, et près de 50 000 ha sont plantés (en partie par la conversion de forêt naturelle et en partie en restockant des plantations précédemment exploitées). L'espèce principale est *Acacia crasseira* mais on trouve également l'eucalyptus, et les coupes sont opérées selon un cycle de 5-6 ans. La scierie est une installation moderne, et les conditions de travail et de vie des ouvriers semblent très satisfaisantes.

La scierie a été certifiée par l'ISO et l'entreprise applique un système interne de certification CFR qui garantit qu'aucun bois illégal n'entre dans la chaîne de production. Environ 20% du secteur de concession est hors production à des fins de conservation de forêt naturelle, principalement le long de cours d'eau et dans d'étroits couloirs de passage de la faune.

Bien que ces dispositions soient censées être positives, elles signifient que, lors de la conversion de la forêt naturelle, 80% de cette forêt, dont la plus grande partie est considérée avoir une valeur de conservation élevée, est perdue et les 20% restants sont souvent trop étroits ou morcelés pour constituer des habitats viables pour beaucoup d'espèces menacées. Par exemple, cette zone se trouve dans l'aire de répartition naturelle du tigre de Sumatra, mais aucun tigre n'y a été repéré après la création de la plantation. En outre, les compartiments coupés à blanc tous les ans sont beaucoup trop vastes (de l'ordre de 1000 ha ou plus) pour satisfaire le Principe 10 du FSC concernant la distribution spatiale des compartiments de plantations par rapport à la forêt naturelle. Compte tenu de cette seule violation, il est douteux que l'opération mérite d'être certifiée.

***Le froid relatif des relations entre le ministère des forêts et les ONG locales, y compris les organismes des populations autochtones, devrait être surmonté. Le LEI a un rôle important à jouer en créant un forum de discussion et de résolution de conflits. L'animosité entre parties en cause ne peut servir à rien. L'expérience a prouvé que le simple fait d'engager le dialogue pour résoudre un conflit rapproche les parties et leur permet de régler par la suite d'autres conflits du même type.***

Un autre problème de la concession RAPP réside dans de graves conflits avec les villageois de la localité au sujet des droits fonciers. La concession est entourée de villages traditionnels dont les habitants réclament leurs droits coutumiers à la terre. Une affaire en cours oppose la concession et les villageois dont plus de 80% des terres ont été plantées, laissant la majorité d'entre eux sans terres arables. Un autre problème concerne le programme de responsabilité sociale de l'entreprise qui, malgré de nombreux résultats positifs, emploie peu d'habitants locaux, préférant contracter des étrangers, par exemple de Java. Sur les 180 ménages que compte le village le plus proche, trois personnes seulement sont employées par la compagnie.

## **Conclusions**

L'examen du projet OIBT PD 80/01 a permis de constater qu'il y a encore beaucoup à faire pour la certification des forêts en Indonésie, même si quelques résultats positifs ont été réalisés. Malgré les quelque 200 concessions enregistrées dans le pays, et environ 100 procédant activement à des travaux de foresterie, l'impact de la certification est encore très faible. Par conséquent, la possibilité d'augmenter les approvisionnements en produits certifiés des forêts indonésiennes, qui était l'un des objectifs spécifiques du projet PD 80/01, est encore négligeable.

En fait il est très difficile d'évaluer les aspects quantitatifs de la certification, étant donné que les statistiques sur les forêts d'Indonésie sont, au mieux, incertaines et souvent totalement inexistantes. D'après l'Évaluation des ressources forestières mondiales (FRA 2005) de la FAO, le total annuel des prélèvements de bois industriel du pays serait d'environ 11,18 millions de m<sup>3</sup>, dont 5,46 millions en provenance de la forêt naturelle et 5,72 millions des plantations. Cependant, la seule entreprise visitée (RAPP) dans le cadre de cette évaluation transforme environ 9 millions de m<sup>3</sup> par an, presque deux fois le volume issu des plantations déclaré dans l'ensemble du pays. En fait, le LEI estime que le niveau réel des récoltes dans le pays se situe peut-être dans la large fourchette de 40 à 80 millions de m<sup>3</sup> par an, presque entièrement non déclaré, et donc illégal.

La confiance s'est établie au niveau local, mais elle doit être renforcée au niveau national par davantage de contacts entre toutes les parties prenantes. Le rôle des autorités forestières est crucial. Les documents de politique forestière publiés par l'OIBT soulignent également l'importance des règles statutaires relatives à l'AFD pour réaliser la certification. La certification représente une plus-value dans l'AFD, et elle est incontestablement plus facile à réaliser dans les situations où l'AFD repose déjà sur une base solide mise en place par les gouvernements par le biais de règles statutaires et obligatoires qui sont suivies et respectées.

Du côté positif, le ministère des forêts a promulgué plusieurs règlements favorisant la certification. L'un d'eux autorise les opérations certifiées à récolter la totalité du quota de la possibilité annuelle (AAC), tandis que les opérations non certifiées ne peuvent en récolter que 70%. D'autres règlements de ce type sont prévus, ce qui est très encourageant.

Il n'en reste pas moins qu'en général le ministère des forêts indonésien et tout le service des forêts du pays ont encore beaucoup à faire pour fonctionner de façon optimale, ce qui signifie bien plus que l'amélioration des statistiques forestières. Les mesures de décentralisation et de démocratisation de 1997-98 avaient fait naître beaucoup d'espoirs d'amélioration dans l'administration forestière, mais jusqu'ici les résultats ont été lents à venir, en dépit d'une pléthore des bons conseils donnés par des organisations et institutions internationales telles que la Banque mondiale, l'OIBT et d'autres. Dans son rapport, la mission technique envoyée en Indonésie par l'OIBT en 2001 a émis une cinquantaine de recommandations concrètes, y compris de nombreuses suggestions pour des idées de projet. Elle recommandait entre autres la révision complète du régime foncier du pays, en vue notamment de garantir des droits fonciers aux villageois et aux peuples autochtones. Le rapport comprenait également un plan visant à décentraliser le service forestier en opérant des coupures de personnel au ministère même. Cependant, très peu de ces recommandations ont été suivies. Les effectifs du ministère à Jakarta comptent encore environ 2000 employés, et on dit que le service des forêts au niveau local est encore inefficace, sinon corrompu.

Afin d'aider l'Indonésie à prendre part au débat international sur les affaires autochtones, le pays devrait ratifier la Convention 169 de l'OIT sur les peuples indigènes. Ce faisant, il bénéficierait d'une assistance technique et autre pour résoudre d'importants problèmes réels du domaine social. Le LEI devrait aussi oeuvrer activement en ce sens, de même qu'il devrait affiner ses C&I de façon à ce qu'ils tiennent compte des préoccupations des populations autochtones. En outre, le LEI devrait fixer des cibles ambitieuses pour la certification des UFG dans un cadre temporel déterminé (par exemple 50% d'ici 5 ans, 70% dans les 10 années à venir).

Le froid relatif des relations entre le ministère des forêts et les ONG locales, y compris les organismes des populations autochtones, devrait être surmonté. Le LEI a un rôle important à jouer en créant un forum de discussion et de résolution de conflits. L'animosité entre parties en cause ne peut servir à rien. L'expérience a prouvé que le simple fait d'engager le dialogue pour résoudre un conflit rapproche les parties et leur permet de régler par la suite d'autres conflits du même type.

*Le rapport complet de l'évaluation à posteriori est fourni sur demande par Secrétariat de l'OIBT (eimi@itto.or.jp).*