

La certification forestière : enjeux et perspectives pour une gestion forestière durable dans le bassin du Congo

Par Alexis MAYET
Fondation universitaire luxembourgeoise (Communauté française de Belgique)
a.mayet@ful.ac.be

L'inquiétude pour la dégradation de la forêt du Bassin du Congo a donné lieu à une série de réponses en grande partie sous la pression des ONG internationales pour l'environnement. La certification forestière est l'une de ces réponses. Perçue comme une option destinée à contrecarrer les appels au boycott du commerce international des bois tropicaux et de promotion de la gestion durable des forêts tropicales, la mise en œuvre de la certification forestière dans le Bassin du Congo demeure problématique. Cela peut-être attribué aux difficultés inhérentes à l'application des normes conçues par des systèmes internationaux dans ce contexte particulièrement spécifique et à l'appropriation de ces normes par les acteurs forestiers locaux. Au regard de la demande croissante en bois issu des forêts aménagées durablement, l'industrie forestière africaine risque de connaître des difficultés d'accès au marché.

Introduction

De façon générale, la certification peut être *définie* comme un mécanisme permettant d'attester, après une vérification indépendante et neutre, qu'une production ou un service répond à une norme ou à un standard de qualité donnée. Ce mécanisme aboutit à la délivrance d'un « label » pour le produit. Le *but* de la certification est de fournir au consommateur des informations sur l'origine d'un produit pour leur permettre d'acheter en connaissance de cause. La certification joue ainsi le *rôle* de trait d'union entre les consommateurs disposés à payer davantage pour des produits de qualité (respectueux de l'environnement) et les producteurs qui s'engagent à améliorer leurs pratiques.

Suite à la certification, il est fréquent, par la *traçabilité*, de vérifier la filière des produits pour qu'on puisse prouver qu'ils n'ont pas été mélangés avec les produits d'autres origines.

La certification existe depuis longtemps sous la forme de l'« appellation d'origine contrôlée », notamment dans l'industrie vinicole en France. Elle s'applique désormais à différents domaines tels que l'agriculture biologique et les procédures d'expérimentation de laboratoire, mais n'est appliquée aux forêts que depuis 1989.

1. Contextualisation

Les forêts tropicales en général et celles du Bassin du Congo en particulier sont des écosystèmes extrêmement utiles et précieux pour l'humanité. Elles jouent un rôle capital dans la régulation de l'effet de serre, dans les grands équilibres climatiques et constituent le plus grand réservoir de biodiversité de la planète. Avec 180 millions d'hectares, le Bassin du Congo constitue la deuxième plus grande couverture forestière dense humide du monde après l'Amazonie, soit 12 % du couvert forestier tropical. A cette importance dimensionnelle s'ajoutent une diversité biologique exceptionnelle et un niveau d'endémisme élevé et serait le centre d'origine d'un nombre considérable d'espèces de la flore et de la faune africaine.

Le Bassin du Congo est un écosystème extrêmement fragile. Cette fragilité est due, surtout, aux besoins socio-économiques cruciaux d'une population croissante dont une part importante de ces besoins est satisfaite par l'exploitation ou la commercialisation des produits forestiers. En Afrique centrale, plus de 65 millions de personnes vivent à l'intérieur ou à proximité des forêts tropicales (Aubé, 1996) et dépendent de ces forêts qui jouent un rôle pluriel : source d'énergie, d'alimentation, de médicaments et de produits de service (construction, artisanat, etc.). Une grande part de la population compte donc et continuera encore longtemps à compter sur ces forêts desquelles elle tire bon nombre des produits dont elle a besoin. Aussi, dans cette région, de nombreuses compagnies exploitent la forêt pour le bois d'œuvre avec, bien souvent, des méthodes d'exploitation peu respectueuses de l'environnement.

Cette forêt est ainsi soumise à une pression humaine croissante : chasse et dégradation de l'habitat, par extension des terres agricoles, satisfaction des besoins énergétiques et surtout une exploitation forestière non contrôlée.

Les inquiétudes concernant les pratiques de gestion forestière dans cette région appellent donc l'introduction de changements dans leur application en vue d'un aménagement durable des forêts. Les opinions publiques nord-américaines et européennes exigeaient dans les années 80 un boycott total des bois tropicaux sur le marché afin de sauvegarder l'avenir des forêts tropicales. Ce boycott n'a pas produit d'effets escomptés, d'où l'idée de labelliser les bois d'œuvre pour permettre aux consommateurs de choisir les produits provenant des forêts bien gérées ou certifiées. La certification forestière évolua ainsi pour devenir un instrument capable de faire connaître et de promouvoir l'aménagement forestier durable. Son développement fait partie d'une volonté de définir et contrôler des normes destinées à une amélioration écologique et sociale de la gestion des ressources forestières.

Le premier système de certification forestière (FSC) a été créé en 1993. Depuis lors, plusieurs systèmes de certification forestière ont été mis en place. Ces systèmes diffèrent les uns des autres en termes de procédures et de performances requises, car fondées sur des normes, principes, critères et indicateurs (PCI) des gestions forestières durables différents permettant d'évaluer la gestion d'une concession forestière. Dans cette diversité, trois ensembles de PCI semblent émerger : le premier concernant les forêts tempérées/boréales, le deuxième les forêts tropicales (Indufor, 2001), tandis que le troisième vise une application mondiale (FSC, 2001).

2. Problématique

La mise en œuvre d'un système de certification repose sur la détermination des normes constituées de Principes, Indicateurs et Critères (PCI) comme outils de gestion forestière durable constituant ainsi la première étape d'une procédure de certification forestière. Ces mêmes PCI dépendent de la définition de la notion de « gestion forestière durable ». Le fait qu'il existe plusieurs acceptations de celle-ci induit, dès le départ des conceptions divergentes de PCI. Le choix ces normes et la question de savoir qui doit certifier qui est au cœur de la plupart des discussions relatives à la certification forestière.

La certification des forêts mobilise donc un grand nombre d'acteurs, dont la première pomme de discorde est souvent les PCI à utiliser.

La certification, à mon avis, peut être un bon moyen pour améliorer la gestion des forêts. Ce n'est certes pas la panacée pour résoudre tous les problèmes de déforestation. L'importance du rôle joué par la certification des forêts dépend de la qualité des Principes, Critères et Indicateurs de gestion forestière durable retenus et du système qui en découle. Ce sont des systèmes adoptés au niveau international qui sont proposés pour la gestion forestière dans le Bassin du Congo et cela au gré des attributaires. Mais seulement, correspondent-ils au contexte de cette région pour garantir un développement durable ?

3. Aperçu de deux systèmes internationaux de certification

a) Profils comparatifs des approches FSC et ISO

Les protagonistes

ISO - Ce sont dans la plupart des cas, les producteurs, certaines grandes entreprises clientes et des organismes gouvernementaux qui sont parties prenantes à l'approche ISO et l'ont utilisée dans de nombreux domaines d'activité. L'ISO, qui existe depuis 1947, se concentrait à l'origine sur les normes techniques se rapportant aux produits. Plus récemment, elle s'est tournée vers les processus de production, notamment les systèmes de gestion de la qualité/l'environnement. Son programme est essentiellement déterminé par les organismes gouvernementaux qui sont ses membres et par les industries. Pour l'OMC et les gouvernements, l'ISO représente l'instance compétente en matière d'élaboration de normes internationales, pouvant être traduites par la suite en législation nationale.

Il est possible que de nombreux producteurs favorisent l'approche ISO en guise de défense contre une pression éventuelle en faveur de ce qui, pour eux, représente une inconnue coûteuse, c'est-à-dire le FSC, ou bien parce qu'ils y voient une alternative internationalement reconnue à une masse de labels. La dominance de ces groupes au sein du processus ISO risque de faire tirer le rideau sur les problèmes forestiers tel : impact social local, impossibilité d'exprimer des préoccupations locales relatives aux forêts, etc.

FSC - Contrairement à l'ISO, le FSC est nouveau ; il a été créé précisément pour faire face aux problèmes contemporains des forêts et notamment aux problèmes de l'environnement. Les premiers protagonistes étaient des ONG préoccupées, d'une part, par la faiblesse de la réglementation gouvernementale et les entreprises échappant à tout contrôle et, d'autre part, par l'impact écologique et social sur les forêts et les populations. Le programme du FSC a été influencé par le WWF, qui a détaché du personnel pour faciliter son établissement. De nombreuses ONG avaient essayé le boycottage, préconisé des interdictions des bois tropicaux, mais ont fini par comprendre, grâce à leur interaction avec les revendeurs, que la discrimination positive pouvait être plus efficace. Tout en reconnaissant le pouvoir du marché, tous les membres du FSC n'acceptent pas les mêmes compromis en matière de normes forestières pour répondre aux besoins commerciaux des revendeurs.

Certains *revendeurs clefs* (qui se sont organisés en groupes d'acheteurs en Europe, tel le Club 97) jouent désormais un rôle important dans la détermination des orientations futures du FSC. Ils aiment bien les valeurs nobles promues par le FSC, car elles se répercutent sur tout revendeur cherchant à se positionner comme entreprise humaine aux yeux du public. Les revendeurs peuvent promouvoir les valeurs du FSC grâce au développement d'une nouvelle marque : les produits certifiés par le FSC. Les groupes d'acheteurs/revendeurs ne réagissent pas directement à la demande des consommateurs. Ils choisissent la certification parce qu'ils souhaitent maintenir une image « verte » d'ensemble, ce qui exige de contrôler les achats de chaque produit, en l'occurrence le bois.

La dominance des groupes d'acheteurs a pour inconvénient le fait que leurs demandes pratiques pour les produits forestiers sont indissociables de la façon dont les producteurs interpréteront les normes FSC. On risque de voir les normes s'appliquer uniquement aux forêts capables de fournir le volume demandé des produits particuliers demandés par les acheteurs. Si les producteurs forestiers ne sont pas en mesure de respecter les normes strictes du FSC, ils sont susceptibles de faire pression sur le FSC pour qu'il adapte les normes de façon à permettre à davantage de producteurs de les respecter. Comme noté ci-dessus, certaines ONG membres du FSC s'opposent à ce compromis entre les normes et les volumes de production.

La philosophie / valeurs

ISO - ISO 14001 renferme un modèle apparemment neutre sur le plan des valeurs, car elle n'impose pas de critères précis de performance, la norme a été mise au point à l'intention des organismes commerciaux et gouvernementaux qui sont capables d'assurer des produits/processus normalisés, qui en ont besoin ; elle s'adapte moins bien aux approches communautaires. Puisqu'elle prescrit un outil (SGE) à utiliser par l'entreprise, elle est axée sur les entreprises. La norme ISO 14001 privilégie la prise de décisions par l'entreprise, décisions adaptées à la situation locale et à sa propre capacité/orientation (plutôt que la prise de décisions par le public). Le concept de l'amélioration permanente constitue le noyau de l'approche : une entreprise fixe des objectifs évolutifs, pour les atteindre et en tirer la leçon, avant de se donner des buts de plus en plus ambitieux. La norme favorise ainsi l'apprentissage au sein de l'organisation, comme une démarche réaliste et pragmatique face aux questions écologiques qui émergent. Elle est tout à fait adaptée aux grandes entreprises, mais l'accent mis sur les capacités de gestion pourrait également aider à encourager le renforcement des capacités des petites entreprises et des entreprises communautaires.

FSC - Comme nous l'énoncions plus haut, le FSC est un produit des années 1990, l'ère du développement durable, c'est-à-dire le développement qui vise à la fois la durabilité environnementale et la réduction de la pauvreté. Il part d'une analyse solide de la durabilité dans le secteur forestier. En effet, la difficulté de vérifier la durabilité à court terme l'a amené à mettre l'accent sur la bonne gestion (*stewardship*), à savoir les activités compatibles avec la durabilité. Sans exiger la durabilité, les principes et critères (P&C) portent néanmoins une charge importante de valeurs, du fait qu'ils prescrivent, exigent des normes strictes, renferment des notions d'équité et ont pour philosophie (tacite) de contester les institutions monolithiques qui définissent de nos jours les règles et les activités dans le secteur forestier. Contrairement à l'ISO, axée sur l'entreprise, les P&C du FSC préconisent une approche qui souligne l'impact de l'entreprise sur les

groupes extérieurs et la forêt. Le champ d'application se veut large : entreprises communautaires, entreprises étatiques, grandes sociétés, obligées de rendre des comptes précis sur la gestion effective des forêts.

Finalité

La finalité de fait des approches FSC et ISO est fonction à la fois des protagonistes et de leurs valeurs sous-jacentes, telles que décrits ci-dessus.

ISO - La norme ISO 14001 a officiellement pour but de préciser les éléments du système de gestion d'une entreprise qui créent la capacité de réaliser des objectifs déclarés d'amélioration des performances sur le plan de l'environnement. Les normes ISO relatives aux processus préconisent l'emploi de la norme comme outil de gestion interne. Une entreprise ne peut pas se servir de la certification par un tiers pour faire des déclarations spécifiques en matière d'impact environnemental ou pour la labellisation de produits, mais uniquement dans le cadre de la publicité générale.

Cependant, il est difficile de définir la manière autorisée de lancer la « publicité générale ». Les entreprises voudront vraisemblablement faire de leur adoption des normes ISO 14001 une sorte de label lors des ventes au détail.

FSC - L'approche de certification FSC a pour finalité principale de définir la bonne gestion des forêts grâce à des normes nationales détaillées, basées sur les P&C globaux ; d'accréditer des vérificateurs pouvant certifier la performance en matière de gestion des forêts selon ces normes ; et d'accroître la transparence. Il est toutefois impossible d'atteindre cet objectif en l'absence d'un mécanisme de marché qui assure la liaison entre les producteurs et les acheteurs qui ont les moyens de viser et (dans le cas des producteurs) de respecter ces normes. Pour le FSC, contrairement à l'ISO, l'évaluation par un tiers est indispensable, car c'est en partie la méfiance du marché vis-à-vis des labels auto-proclamés qui a donné naissance au FSC. La capacité de vérifier l'ensemble de la filière sera requise dans la plupart des cas.

Les normes

ISO - L'ISO 14001 est une norme relative aux systèmes de gestion. Les critères de performance ne sont pas précisés. C'est à l'entreprise de définir ses propres objectifs et cibles en matière de performance, suivant ses propres engagements en matière de politique de l'environnement, les aspects écologiques de ses activités, les dispositions réglementaires. Par ailleurs, elle doit s'engager à améliorer constamment ses performances.

FSC - Les normes relatives à la performance s'inspirent de 10 principes globaux associés à des critères de bonne gestion des forêts. Ces normes sont à la fois qualitatives et quantitatives. L'un des principes se réfère à la performance du système de gestion. Les gestionnaires et les vérificateurs de forêts interprètent directement les P&C globaux, ou bien (lorsque des normes nationales ont été définies par des groupes de travail nationaux, comme préconisé par le FSC) interprètent les normes nationales.

La gouvernance et l'accréditation

ISO - La gouvernance de l'ISO est l'affaire de ses 120 membres, soit les organismes nationaux responsables de l'élaboration de normes. Il y a environ 90 membres à part entière – les autres ont moins de droits (ce sont généralement des pays plus petits ou plus pauvres). Un seul organisme est accepté pour chaque pays. L'ISO elle-même est une organisation non gouvernementale. Un organisme national membre de l'ISO peut proposer l'élaboration de nouvelles normes ; un groupe de travail peut être mis en place pour négocier la norme, qui doit être agréée par 75 pour cent des membres ayant le droit de vote avant d'être publiée.

L'accréditation est un procédé par lequel un organisme bien fondé donne l'identification formelle qu'un corps ou une personne est compétente pour effectuer des tâches spécifiques (l'ISO guide 2 :1996).

La vérification de la compétence, de la fiabilité et de l'indépendance des organismes de certification est d'une importance critique pour l'ISO. Celle-ci possède toute une série de règles éprouvées concernant

l'accréditation et compte généralement sur les organismes nationaux d'accréditation qui traitent de nombreux secteurs. Mais, il n'y a rien de spécifique à l'aménagement forestier.

FSC - La *gouvernance* du FSC est l'affaire d'un conseil d'administration élu parmi les membres qui cotisent, normalement un mélange de groupes du secteur privé et d'ONG. Les membres sont divisés en trois chambres d'importance égale, représentant les intérêts économiques (producteurs), écologiques et sociaux (organisations populaires et syndicales). Chaque chambre part du principe de l'équilibre entre les pays du Nord et du Sud.

Le FSC dispose d'une entité indépendante appelée l'unité des *d'accréditations*, qui est responsable de fournir des services d'accréditation aux organismes de certification. Le programme d'accréditation est basé sur des normes internationales telles que le guide 61 d'ISO/IEC, le guide 65 d'ISO/IEC et les normes spécifiques de secteur additionnel développées par le FSC lui-même.

Une dizaine d'organisations ont à ce jour été accréditées par le *Forest Stewardship Council* pour mener des audits et accorder le certificat FSC aux entreprises qui respectent les standards FSC et qui répondent aux exigences de la chaîne de traçabilité (qui permet le suivi du bois certifié de la forêt au détaillant, et qui évite la « contamination » par du bois non-certifié au cours du transport, du tri et de la transformation).

Crédibilité

Acceptation par les parties prenantes

ISO - L'ISO a mis au point des procédures assez rigoureuses pour que le développement des normes soit raisonnablement participatif, que les normes reflètent un consensus. Cependant, l'efficacité et l'équité de ces procédures, par rapport aux systèmes complexes comme les forêts, sont actuellement mises en question. Certains observateurs prétendent que les normes ISO ne reflètent pas les milieux culturel, social, économique et commercial de nombreux pays en voie de développement et que, pour une institution qui s'intéresse pour la plupart aux normes relatives aux processus, telles que ISO 14001, trop peu d'attention est consacrée aux processus participatif lors de la mise au point des normes. Le processus participatif de l'ISO est certainement moins large que ne l'exige les réflexions actuelles sur l'aménagement forestier durable : les pays en voie de développement, les ONG environnementales/ sociales et les associations des populations autochtones ont à peine accès aux processus ou pas du tout accès au processus. Certains observateurs prétendent que le déficit démocratique permet aux grandes entreprises et aux pays puissants de dominer le programme, réduisant ainsi la portée du débat relatif aux normes environnementales et ralentissant les progrès.

FSC - En dépit des problèmes initiaux d'absence de participation de l'industrie, la création de trois chambres d'importance égale et la parité assurée entre les pays du Nord et du Sud renforcerait sa crédibilité. Ceux qui contestent le FSC s'en prennent souvent à son autorité : qui est-ce qu'il représente ? Qui lui a donné son mandat ? Les opposants sont des personnes ou les groupes de personnes qui admettent difficilement les initiatives de la société civile en général et qui préfèrent soutenir les initiatives (inter)gouvernementales, en dépit du fait que celles-ci n'ont manifestement pas favorisé l'aménagement forestier durable. Le manque de participation gouvernementale au FSC lui ôte encore plus de crédibilité, aux yeux de ces personnes.

Crédibilité vis-à-vis du marché

ISO - Il se peut que l'approche ISO suffise à la communication d'entreprise à entreprise concernant les processus de gestion des forêts, mais elle n'est pas très utile dans des marchés où le consommateur souhaite être informé sur les performances précises dans la forêt – ou le revendeur veut les promouvoir. Le problème essentiel vient du fait qu'aucun label n'est autorisé, que ce soit pour décrire la forêt ou les produits. Or il est suggéré que les producteurs se servent de l'ISO 14001 comme label « de remplacement », ce qui créera la confusion chez les consommateurs. Même si les consommateurs s'intéressaient au SGE d'une entreprise, les déclarations de premier niveau (auto-évaluation) et de troisième niveau (évaluation par un tiers), toutes les deux autorisées selon l'ISO 14001, pourraient prêter à confusion.

FSC - La crédibilité du FSC est de plus en plus marquée dans le marché européen et en Amérique du Nord, du fait que des groupes importants d'acheteurs promeuvent le FSC et exigent des produits conformes.

Minimiser les distorsions commerciales

ISO - L'ISO est bien placée ici, du moins sur le plan juridique international, étant reconnue dans l'accord des OTC comme organisme compétent en matière d'élaboration des normes internationales, normes qui ne représenteraient pas des restrictions commerciales injustifiables. L'ISO est étroitement associée aux comités OTC.

FSC - En tant qu'organisme volontaire, non gouvernemental, le FSC n'est pas, strictement, soumis aux règles OTC, même si le gouvernement, dans les pays où se pratique la certification FSC, est censé veiller au respect des dispositions OTC. Il y a trois sujets d'inquiétude :

- On pourrait objecter que les normes FSC sont plus strictes que ne l'exigent les objectifs nationaux en matière d'environnement.
- Si les normes environnementales sont autorisées selon l'Accord OTC, on pourrait considérer que les normes sociales du FSC entraînent une discrimination injustifiée, en empêchant par exemple les entreprises d'exploiter les avantages comparatifs du faible coût de la main-d'œuvre dans un certain pays.
- L'accord OTC impose l'application de normes internationales là où elles existent et sont localement réalisables, ce qui pourrait privilégier l'ISO comme norme industrielle.

b) Les principes, critères et indicateurs OAB de la gestion durable des forêts tropicales naturelles d'Afrique

L'Organisation Africaine du Bois (OAB) est une organisation intergouvernementale créée en 1976 en vue d'une coopération sur les questions forestières intéressant ses 14 pays membres, lesquels possèdent plus de 75 % des forêts tropicales naturelles du continent africain. Un des grands objectifs de l'OAB est de favoriser la production et le commerce des bois africains dans le cadre de la gestion forestière durable. Avec l'appui de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT), une organisation intergouvernementale qui œuvre pour le développement durable par la gestion, l'exploitation et la conservation des forêts tropicales dans le monde, l'OAB a mis place, en 2001, un ensemble de PCI composé de 1 principe, 5 critères, 33 indicateurs et 44 sous-indicateurs pouvant être opérationnels au niveau national, et 3 principes, 15 critères, 56 indicateurs et 140 sous-indicateurs concernant les unités forestières d'aménagement ou unités de gestion (UFA). Un aspect novateur des PCI de l'OAB-OIBT est l'ajout de sous-indicateurs, qui fournissent la base d'élaboration de vérificateurs et de normes de résultats spécifiques s'appliquant à l'évaluation de la gestion forestière durable au niveau des UFA des forêts tropicales africaines.

4. La certification forestière dans le contexte africain

Etant un instrument de marché visant la gestion durable des forêts, la certification ne peut être mise en application dans toutes les situations et les différents systèmes ne peuvent être transposables sans pouvoir les contextualiser. Outre la demande pour les bois certifiés, il existe un certain nombre de préalables qui doivent être satisfaits, notamment un cadre légal et institutionnel favorable à la gestion forestière durable et une participation effective des acteurs concernés dans la définition des critères et normes de certification.

Un nombre croissant d'organisations dans les pays membres de l'Organisation Africaine de Bois considère la certification forestière comme un outil potentiel qui peut promouvoir la gestion durable des forêts en Afrique, et qui peut améliorer l'accès des bois d'œuvre et autres produits ligneux africains à des marchés sensibles aux problèmes environnementaux spécialement en Europe et en Amérique du Nord et approuvent fortement un système régional panafricain.

Ce système régional prendrait en compte les conditions et les caractéristiques spécifiques de la gestion forestière dans les pays africains (petits producteurs, etc.). Ceci comprend les caractéristiques environnementales, sociales et techniques.

Plusieurs pays africains ont toujours des cadres institutionnels et législatifs faibles et le niveau actuel de la gestion forestière ne peut pas logiquement être comparé avec la gestion forestière dans d'autres parties du monde. Par conséquent, la seule solution réalisable pour la certification forestière dans cette région serait une approche par phase, étape par étape où les premiers progrès vers la gestion durable des forêts seraient reconnus. Cette approche pourrait définir des exigences spécifiques aussi bien pour l'élaboration des critères de certification que la mise en œuvre de la certification.

Un système africain basé sur une norme africaine reconnue ou supportée par des organisations internationales pourrait satisfaire à une telle approche qui n'est pas disponible dans les systèmes internationaux de certification existante. Ce système devrait aussi s'intégrer dans un cadre international de certification et de labellisation pour une reconnaissance mutuelle afin d'éviter la confusion parmi les consommateurs, du fait de la multitude des systèmes de certification, et contribuer à l'objectif ultime de la certification forestière, c'est-à-dire la promotion de la gestion durable des forêts du Bassin du Congo.