

Alliance Banque Mondiale / WWF pour la Forêt

Etablissement des bases d'une

Gestion Durable de la Forêt en Afrique

L'origine légale du bois :

un pas vers la Gestion Durable de la Forêt

-

Projet de Rapport

SGS Trade Assurance Services (TAS)

Natural Resource Monitoring Services (NRMS)
Sustainable Forestry Programme

**1, place des Alpes
P.O. Box 2152
CH-1211 Geneva 1
Switzerland**

Septembre 2002-Juin 2003

Les résultats, interprétations et autres conclusions contenus dans ce rapport de travail n'engagent que leurs auteurs et contributeurs. Ils ne reflètent pas nécessairement l'opinion du WWF ou de la Banque mondiale. Ce rapport est élaboré dans le but d'encourager la réflexion et la discussion. Le WWF et la Banque mondiale ne peuvent pas garantir la validité des données incluses dans ce travail. L'usage et/ou la citation de ce rapport devra prendre ceci en compte.

TABLES DES MATIERES

ACRONYMES

SYNTHÈSE	1
PRÉSENTATION GENERALE	6
1 GESTION DURABLE DE LA FORET	6
1.1 GÉNÉRALITÉS	6
1.2 INITIATIVES POUR ENCOURAGER LA GDF EN AFRIQUE	7
1.3 LES CONTRAINTES COMMUNES À LA CERTIFICATION FORESTIÈRE EN AFRIQUE	8
1.4 LIMITATIONS DE LA CERTIFICATION FORESTIÈRE COMME MOYEN DE VÉRIFIER LA LÉGALITÉ ET DE COMBATTRE L'EXPLOITATION ILLÉGALE EN AFRIQUE	11
1.5 LES IMPACTS POSSIBLES DE LA CERTIFICATION ET DE LA MISE EN CONFORMITÉ LÉGALE SUR LES COMMUNAUTÉS RURALES	12
2 VÉRIFICATION DE L'ORIGINE LÉGALE (V.O.L.)	13
2.1 FACTEURS CONDUISANT A DE NOUVELLES EXIGENCES DE "LÉGALITÉ"	13
2.2 ORIGINE LÉGALE DU BOIS VS. SYSTÈMES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE	14
2.3 LA V.O.L. EN TANT QU'ETAPE VERS LA G.D.F. ET LA CERTIFICATION	15
2.4 LES FACTEURS SUSCEPTIBLES DE LIMITER LES PROGRÈS	17
PROGRÈS DE LA CERTIFICATION DANS QUELQUES PAYS CHOISIS	19
1. BENIN	19
1.1 HISTORIQUE	19
1.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	19
1.3 ANALYSE	19
1.3.1 Contraintes et obstacles	19
1.3.2 Potentiel et mesures d'encouragement	20
1.3.3 Etapes vers l'obtention de la certification	20
2 LE CAMEROUN	21
2.1 HISTORIQUE	21
2.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	21
2.3 RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE	22
2.4 ANALYSE	22
2.4.1 Contraintes et obstacles	22
2.4.2 Potentiel et mesures d'encouragement	22
2.4.3 Etapes vers la certification	23

3	LA REPUBLIQUE CENTRA FRICAINE	23
3.1	HISTORIQUE	23
3.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	24
3.3	ANALYSE	24
3.3.1	Contraintes et obstacles	24
3.3.2	Potentiel et mesures d'encouragement	24
3.3.3	Etapas vers la certification	24
4	LE CONGO-BRAZZAVILLE	25
4.1	HISTORIQUE	25
4.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	25
4.3	ANALYSE	25
4.3.1	Contraintes et obstacles	25
4.3.2	Potentiel et mesures d'encouragement	25
4.3.3	Etapas vers la certification	26
5	LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	26
5.1	HISTORIQUE	26
5.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	26
5.3	ANALYSE	26
5.3.1	Contraintes et obstacles	26
5.3.2	Potentiel et mesures d'encouragement	27
5.3.3	Etapas vers la certification	27
6	LE GABON	28
6.1	HISTORIQUE	28
6.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	28
6.3	RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ	28
6.4	ANALYSE	28
6.4.1	Contraintes et obstacles	29
6.4.2	Potentiel et mesures d'encouragement	29
6.4.3	Etapas vers la certification	29
7	LE GHANA	30
7.1	HISTORIQUE	30
7.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	30
7.3	RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ	30
7.4	ANALYSE	31
7.4.1	Contraintes et obstacles	31

7.4.2	Potentiel et mesures d'encouragement	31
7.4.3	Etapas vers la certification	32
7.4.4	Les réformes générales nécessaires au développement de la GDF et de la certification	32
8	LE MOZAMBIQUE	33
8.1	HISTORIQUE	33
8.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	33
8.3	ANALYSE	34
8.3.1	Contraintes et obstacles	34
8.3.2	Potentiel et mesures d'encouragement	35
8.3.3	Etapas vers la certification	35
9	LA TANZANIE	36
9.1	HISTORIQUE	36
9.2	IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	36
9.3	RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE	36
9.4	ANALYSE	36
9.4.1	Contraintes et obstacles	36
9.4.2	Potentiel et mesures d'encouragement	37
9.4.3	Etapas vers la certification	37
	ANALYSE DU POINT DE VUE DES PAYS IMPORTATEURS	38
1	LES ETATS, CONSOMMATEURS DIRECTS OU INDIRECTS DE BOIS	38
2	ANALYSE PAR PAYS	38
2.1	LA POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT AU ROYAUME-UNI	39
2.1.1	Vue générale	39
2.1.2	Centre d'Expertise Pour le Bois	40
2.1.3	Protocole d'Accord entre le Royaume-Uni et l'Indonésie	40
2.2	LES POLITIQUES D'ACHAT DANS L'UE ET DANS D'AUTRES PAYS	41
2.2.1	L'Union Européenne	41
2.2.2	Le Danemark	42
2.2.3	Les Pays-Bas	42
2.2.4	La France	43
2.2.5	Les autres pays	43
2.3	AUTRES MÉCANISMES DE LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLÉGAL DU BOIS	43
2.3.1	Le contrôle des financements	43
2.3.2	Amélioration des Contrôles aux Frontières	44
2.3.3	Réductions Tarifaires	44
2.3.4	Echanges de données	45
2.3.5	Soutien aux initiatives du secteur privé afin de promouvoir le commerce légal	45

2.4	LES PAYS DU G8	46
3	CONTRÔLE DES IMPORTATIONS ET LIBRE E CHANGE	46
4	FERMER LA PORTE AUX BOIS ISSUS DE L'EXPLOITATION ILLÉGALE	46
CONCLUSIONS		49
1	CERTIFICATION FORESTIÈRE VOLONTAIRE (PAR LES SOCIÉTÉS A TITRE INDIVIDUEL) V.S. VÉRIFICATION OBLIGATOIRE DE L'ORIGINE LÉGALE (AU NIVEAU NATIONAL)	49
2	MARCHÉS PUBLICS ET LÉGISLATIONS SUR LES IMPORTATIONS	51
3	PROPOSITIONS D' ACTIONS POUR L'ALLIANCE BANQUE MONDIALE – WWF POUR LA FORÊT	52
RÉFÉRENCES		53
ANNEXE 1 : MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME VOL/VCR		55
ANNEXE 2 : LES SYSTEMES DE CERTIFICATION		59
GÉNÉRALITÉS		59
LE FOREST STEWARDSHIP COUNCIL (FSC)		59
LE SYSTÈME PANEUROPÉEN DE CERTIFICATION FORESTIÈRE (PEFC)		60
LES SÉRIES ENVIRONNEMENTALE ISO 14 000		60
LES INITIATIVES AFRICAINES EN MATIÈRE DE CERTIFICATION FORESTIÈRE		61
LES SYSTÈMES NATIONAUX		61
RECONNAISSANCE MUTUELLE		61
LA CHAÎNE DE CONTRÔLE		61

Index des Tableaux

Tableau 1 :	55
Lutte contre le commerce du bois issu de l'exploitation illégale / Conception du système VOL/VCR	
Tableau 2 :	57
Lutte contre le commerce du bois issu de l'exploitation illégale / Mise en œuvre du système VOL/VCR	

ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
ATIBT	Association Technique Internationale des Bois Tropicaux
CdC	Chaîne de Contrôle
TEDB	Timber Export Development Bureau (Conseil pour le Développement des Exportations de Bois)
CEFDHAC	Conférence des Ecosystèmes des Forêts Denses et Humides
CPET	Centre Point of Expertise on Timber (Centre d'Expertise pour le Bois)
CFMC	Community Forestry Management Centre (Comité de Gestion de la Foresterie Communautaire)
CIFOR	Centre International de Recherche Forestière
CNUF	Conférence des Nations Unies pour la Forêt
COMIFAC	Conférence des Ministres chargés des Forêts en Afrique Central e
DNFFB	Direction Nationale des Forêts et de la Faune
EMS	Environmental Management System (Système de Gestion Environnementale)
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FPIB	Forest Product Inspection Bureau (Bureau d'Inspection des Produits Forestiers)
FSC	Forest Stewardship Council (Conseil pour la Gestion des Forêts)
GDF	Gestion Durable de la Forêt
GPS	Geographic Positioning System
IFIA	Interafrican Forest Industry Association (Association Interafricaine de l'Industrie Forestière)
IFIR	International Forest Industry Roundtable (Conférence Internationale des Industries Forestières)
OAB	Organisation Africaine du Bois
OCL	Organisation de Communautés Locales
OIBT	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
OMC	Organisation Mondiale du Commerce (World Trade Organization)
PAFC	Pan African Forest Certification (Système Pan -Africain de Certification Forestière)
PCI	Principes, Critères et Indicateurs
PEFC	Pan European Forest Certification (Système Pan - Européen de Certification Forestière)
SIG	Système d'Information Géographique
TTF	Timber Trade Federation (Fédération du Commerce du Bois)
UFA	Unité Forestière d'Aménagement
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
VCR	Vérification de Conformité à la Réglementation
VOL	Vérification de l'Origine Légale
WWF	World Wildlife Fund for Nature

SYNTHESE

Certification Forestière et Vérification de l'Origine Légale

Bien que la certification forestière volontaire puisse avoir des impacts positifs à un niveau local, le véritable défi est d'aider les gouvernements à atteindre des améliorations à grande échelle de la gestion forestière qui contribueront de manière significative à la préservation des valeurs économiques, écologiques et sociales des forêts.

Cela implique que l'amélioration de l'exploitation forestière devienne un impératif au niveau national. La plupart des pays étudiés ont, ou sont en train de développer, une politique et une législation qui encouragent largement l'exploitation durable de la forêt. Dans tous les pays étudiés, une amélioration significative consisterait déjà simplement à appliquer la législation forestière existante.

L'introduction de systèmes transparents, plus orientés vers le marché, pour mieux contrôler l'accès aux forêts de production en est un exemple. Les gouvernements reconnaissent également la nécessité de mieux sécuriser les ressources afin de permettre une approche à long terme de la planification et de la gestion de la forêt. Parallèlement, les administrations forestières rendent de plus en plus obligatoire le développement de plans de gestion.

En dépit des changements positifs en cours, le problème majeur reste l'insuffisance quasi généralisée des moyens, et dans certains pays, l'absence de volonté politique de faire respecter la législation. Afin d'aider les gouvernements à mieux respecter la législation, cette étude recommande de développer le contrôle indépendant des flux de grumes et l'audit obligatoire de l'exploitation des forêts.

Il est clair que la volonté politique des gouvernements est une condition essentielle à l'application effective de la législation forestière à travers l'instauration de systèmes de contrôle indépendant. L'aide des bailleurs de fonds peut être requise, bien que dans une perspective de pérennité financière, il est préférable que le contrôle indépendant soit largement financé grâce à l'amélioration du recouvrement des taxes, contributions et charges forestières.

Le développement d'un contrôle indépendant, ainsi que les réformes qui y seront associées dans la réglementation du secteur forestier, peuvent être considérés comme une étape vers la certification et il est probable qu'ils contribueraient à encourager l'adhésion volontaire par les opérateurs commerciaux au processus de certification.

Les politiques de marchés publics et d'interdiction des importations illégales de bois

Les gouvernements nationaux des pays consommateurs achètent d'importants volumes de bois. A titre d'exemple, on estime qu'en Grande Bretagne les marchés publics des collectivités contribuent à hauteur de 15-40% aux 14 millions m³ de produits ligneux qui y sont commercialisés chaque année. En Europe et aux Etats-Unis, les ONGs et les opinions publiques exercent des pressions de plus en plus fortes sur les gouvernements afin qu'ils améliorent leurs politiques d'approvisionnement afin de s'assurer, du moins initialement, de l'origine légale du bois et si possible, qu'il provient bien d'une exploitation durable. Les déclarations faites à Bali et à La Haye témoignent que l'approvisionnement public de bois produit de manière durable est une priorité sur l'agenda politique. Les pays de l'Union Européenne qui adhèrent à cette politique d'approvisionnement "vert" sont la Grande Bretagne, le Danemark, les Pays -Bas, la France, l'Allemagne et la Suède. Les Etats -Unis et la Suisse suivent également des programmes similaires.

Toutefois, les bois tropicaux ne représentent qu'une fraction de l'approvisionnement public total dans les pays importateurs et les exigences de la certification, si difficiles à satisfaire dans les forêts tropicales, peuvent se révéler contre-productives et mêmes discriminatoires au vu des règles de l'OMC.

En 2000, les pays du G8 ont suivi une voie différente en s'engageant à n'importer à terme que du bois d'origine clairement identifiée et *légale*. Le groupe du FLEGT (Application de la Législation Forestière, Gouvernance et Commerce) recommande à l'Union Européenne de faire pression sur les agences nationales de crédit à l'exportation (ECA) afin que celles -ci renforcent et multiplient les contrôles sur la

légalité des activités forestières de leurs clients. Récemment, l'UE a finalisé son plan d'action FLEGT. Ce plan met l'accent sur des agréments bilatéraux selon lesquels les pays partenaires émettraient un permis de légalité pour tout le bois exporté vers l'UE.

On peut donc s'attendre à ce que les pays importateurs demandent de plus en plus que la vérification de la légalité des bois par une tierce-partie indépendante devienne une condition de base pour commercer avec les pays producteurs où la société civile et le marché ont une confiance limitée dans les documents produits par les autorités ou par les entreprises. Dans certains cas, les pays producteurs peuvent disposer de structures institutionnelles appropriées leur permettant d'émettre des certificats "d'origine légale" crédibles et acceptables sur le plan international. Dans d'autres cas, une assistance peut être nécessaire pour renforcer les capacités au sein des institutions, ce qui pourrait inclure l'établissement d'une agence de vérification par tierce-partie indépendante pour émettre, ou au moins préparer, ces certificats pour le compte du Gouvernement. Ceci pourrait être une mesure permanente ou bien transitoire faisant partie d'un processus de 'Développement – Opération - Transfert' (D.O.T.). Déterminer l'approche à suivre avec chaque pays producteur sera possible par le biais d'accords bi/multilatéraux selon lesquels les pays producteurs (ou régions), et les pays importateurs (ou régions) avec lesquels ils traitent, pourront s'accorder sur une définition de la légalité et la manière dont elle doit être vérifiée. Avec le temps, ces accords pourraient conduire au développement d'un accord international qui définirait les mesures de base devant être mises en place pour permettre à tous les pays de ne commercialiser que du bois légal.

Du point de vue des gouvernements des pays importateurs, deux approches possibles existent pour distinguer le bois d'origine légale de celui d'origine illégale. La première consisterait à exiger la preuve que le bois a été produit selon la réglementation du pays d'origine. Toutefois, ce qui est légal dans un pays peut ne pas l'être dans un autre, de sorte que cette approche ne met pas tous les pays sur un même pied d'égalité. Elle pourrait même inciter certains pays à assouplir leur législation pour faciliter l'agrément de leurs exportations sur les marchés occidentaux, même si cela semble improbable du fait des engagements liés à la gestion durable et des pressions internationales.

L'autre approche consiste à exiger des exportateurs la preuve que leurs produits sont d'origine légale en adhérant aux principes et critères de "légalité" d'un système de vérification par une tierce-partie indépendante et reconnue sur le plan international. Avant qu'une définition universelle de ce qui est légal et de ce qui ne l'est pas pour le bois soit finalement acceptée par le biais d'un traité international, les mécanismes développés dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre pays producteurs et consommateurs seront vraisemblablement suffisants et acceptables pour l'OMC.

Pour une efficacité maximale de ce système de vérification d'origine légale, un système centralisé et continu de traçabilité des produits et de suivi des informations devra être instauré au niveau du pays entier et imposé par voie réglementaire à travers la chaîne de production, comme suit :

- Un système de traçabilité robuste, basé sur l'utilisation de technologies appropriées et de l'informatique, est nécessaire pour pouvoir remonter jusqu'à une source légale pour les produits présentés à l'exportation et pour s'assurer qu'aucune pratique frauduleuse, telle que l'utilisation de documents falsifiés ou la substitution de bois dont les sources sont vérifiées par un autre lot une fois que le bois a quitté la forêt, ne soit perpétrée. Le même système devra être utilisé dans tout le pays ou bien, si les sociétés productrices utilisent leur propre système, il faudra que celui-ci puisse au moins être audité de manière indépendante. Un système uniforme (à travers une province / pays / région) est recommandé afin qu'il puisse être opéré ou supervisé par une seule organisation indépendante pour des raisons de cohérence technique, d'efficacité en termes de coût et de transparence du système.
- Un système de base de données unique est également nécessaire afin de centraliser, vérifier, croiser et synthétiser les données. Le système central de base de données devrait logiquement être intégré avec le système de traçabilité des produits et être géré par la même organisation. Si cette organisation est également une société de vérification reconnue, elle pourra assurer les activités continues de monitoring et de vérification et les contrôles (aléatoires ou guidés) requis, tant sur une base documentaire que sur le terrain ; cette organisation serait alors idéalement positionnée pour également préparer des attestations 'd'Origine Vérifiée' crédibles pour les autorités ou pour directement émettre ces attestations pour le compte des autorités.

Les systèmes de certification tels que FSC, SPECF ou ISO 14000, ou tout autre système qui pourrait en être dérivé à l'avenir pour couvrir les aspects "légaux", ne seraient pas nécessairement les instruments les plus appropriés et les solutions les plus complètes au problème de l'exploitation illégale. Des systèmes de certification volontaire n'arrêteront jamais l'abattage non contrôlé, largement répandu dans les forêts tropicales. Ces systèmes "d'assurance qualité" n'ont pas été conçus comme des outils destinés à faire appliquer la loi ni pour que leur utilisation puisse un jour être rendue obligatoire. Ils ne sont pas basés sur des audits réguliers et qui ne soient pas annoncés, ni sur des contrôles ponctuels en continu ; ils reposent sur des systèmes de chaîne de contrôle¹ (CdC) basés sur de simples documents papier, que l'on peut donc contrefaire. Ainsi, les systèmes de certification ne fournissent pas le niveau de confiance qui sera vraisemblablement requis pour démontrer l'origine légale des bois. De plus, certains de ces systèmes peuvent être réticents à adopter une approche par étape, qui reconnaîtrait par exemple la conformité légale comme une étape vers la "durabilité".

Toutefois, alors que la *vérification et le monitoring continu* devraient être placés sous la supervision d'une seule *organisation* pour les éléments de *traçabilité* et de gestion centralisée des données du système de vérification d'origine légale, la vérification de certains critères liés à la *conformité légale* des activités de production du bois pourraient ne nécessiter que des *audits périodiques*, et les producteurs pourraient avoir le choix entre un certain nombre de *vérificateurs/certificateurs* agréés, exerçant éventuellement leurs activités dans le cadre du FSC ou d'un système de certification similaire.

Une démarche progressive vers la Gestion Durable de la Forêt

Il est clair que les pays producteurs et consommateurs de bois devraient s'accorder sur le fait qu'une nouvelle démarche progressive est nécessaire pour s'assurer de la légalité et la durabilité de l'exploitation forestière en Afrique. Cette démarche doit s'articuler autour de trois étapes importantes :

1. preuve de la propriété légale du produit et du paiement de toutes les redevances, charges, taxes, etc.,
2. preuve du respect de la législation nationale, des textes d'applications et du cahier des charges d'exploitation des concessions ; et enfin
3. adhésion volontaire à un programme de certification strict telles que les principes et critères du FSC.

Les deux premières étapes devraient être rendues obligatoires au niveau national. Les pays producteurs resteraient à l'étape 1 ou 2 pour un certain temps (à définir selon un échéancier établi dans le cadre d'accords entre gouvernements) avant de passer à l'étape suivante. Les produits qui auraient été vérifiés avec succès à l'étape 1 et à l'étape 2 seraient reconnus comme "Bois issu d'une origine légale et produit en conformité avec [la réglementation du pays producteur/les règles de l'Accord xxx]".

Les phases suivantes sont recommandées pour la réalisation de ces étapes:

- Phase 1. **Révision de la politique, de la législation, de la réglementation, de la fiscalité forestière et des institutions en charge de la gestion du secteur forestier.** Plusieurs pays ont progressé dans ce domaine, d'autres doivent traiter ce problème très vite, notamment les insuffisances de la réglementation forestière. Les procédures d'attribution des concessions forestières doivent être transparentes et équitables pour donner aux opérateurs les moyens d'investir dans la gestion et les infrastructures tout en laissant à l'Etat la possibilité de les en déposséder en cas de manquement aux obligations contractuelles. Il est urgent que les charges forestières soient fixées à des taux équitables à la fois pour le pays et pour l'exploitant. La fixation de ces taux nécessite une maîtrise des prix pratiqués sur les marchés locaux et sur les marchés internationaux, ainsi que les coûts de production locaux. A cet effet, la norme devrait être l'informatisation de la collecte et de l'analyse des données suivie de la publication des résultats sur Internet. Des systèmes de révision permanente des charges pesant sur l'économie forestière doivent être mis en place pour s'assurer que la législation est

¹ Correspondant au concept anglo-saxon de 'chain of custody' (CoC)

mise à jour en temps utile. Si les structures institutionnelles sont inappropriées, il est peu probable qu'une amélioration notable puisse être envisagée dans ce secteur.

- Phase 2. **Développement de systèmes plus fiables de comptabilisation et de contrôle de la production, du transport et de l'exportation du bois.** De préférence, le contrôle doit être effectué par une tierce-partie et les synthèses publiées dans les journaux et mises en ligne sur Internet. Le contrôle indépendant par un organisme tiers est un outil extrêmement utile pour réduire la fraude et renforcer la transparence. Des bases de données informatisées doivent être mises en place pour l'établissement des factures, de la comptabilité et des comptes de chaque exploitant. Des délais doivent être fixés afin que les opérations puissent être suspendues de manière routinière lorsque le cumul des arriérés dépasse certaines limites. Une fois de plus, le système doit être soumis à un contrôle indépendant.
- Phase 3. **Vérification de l'origine légale par des organisations indépendantes et reconnues sur le plan internationale.** C'est une exigence toujours plus grande des importateurs, notamment pour les marchés fortement rémunérateurs d'Europe et des Etats-Unis.
- Phase 4. **Renforcement des niveaux de gestion forestière par l'amélioration du suivi et du contrôle de la planification et de la mise en oeuvre.** L'objectif serait de vérifier que les producteurs respectent les législations et réglementations nationales. Les concessionnaires et opérateurs auront probablement besoin d'une aide supplémentaire car l'instauration des techniques de planification et de mise en oeuvre de la gestion de la forêt tropicale peuvent être complexes sur le plan technique. L'utilisation de nouvelles techniques dans la forêt telles que les coupes à impact réduit etc., impliquera davantage d'investissement et la formation des opérateurs. La gestion et le contrôle de la gestion devront, autant que possible, utiliser les nouvelles technologies telles que les systèmes informatisés de gestion des informations, le SIG pour la cartographie et les relevés topographiques, et le GPS pour l'évaluation des stocks, le cadastre, le tracé des pistes, etc.
- Phase 5. **Mise en oeuvre d'un système de vérification crédible sur le plan international qui permet de s'assurer que le bois est à la fois d'origine légale (vérifié à la phase 3) et produit selon la législation nationale.** La vérification du bois d'origine légale bénéficiera aux pays qui ne souhaitent importer que du bois "légal". Des pressions sont actuellement exercées dans plusieurs pays européens et au niveau de l'Union Européenne pour s'assurer que les marchés publics ne prescrivent que du bois d'origine légale ou qu'une législation appropriée pour les importations soit votée pour garder le bois illégalement produit ou détenu hors de leurs marchés. Il est essentiel que les pays consommateurs votent de telles lois et/ou signent des accords avec autant de pays producteurs que possible et encouragent leurs entreprises du commerce et de l'industrie à traiter de préférence avec ces mêmes pays. Afin d'assurer l'efficacité et d'éviter des situations discriminatoires, les pays consommateurs doivent également s'engager à mettre en oeuvre de leur côté les contrôles idoines (c'est-à-dire contrôler que les produits importés sont documentés de manière adéquates avec des preuves d'origine légale et de conformité légale) et à appliquer les sanctions prévues en cas de non conformité.
- Phase 6. **Développement de normes nationales** et aide aux exploitants dans leur effort volontaire pour obtenir la certification de la gestion durable des forêts par rapport à des normes comme celles du Forest Stewardship Council. Pour réduire les coûts, on doit particulièrement veiller à intégrer les petits producteurs et les forêts communautaires dans des systèmes de groupes. Parallèlement, un programme national d'appui à la certification doit être mis en place pour aider les producteurs à obtenir la certification.
- Phase 7. **Participation accrue à la gestion forestière.** La participation des communautés locales à la gestion et au partage des bénéfices est fondamentale pour la gestion durable de la forêt. L'aide des bailleurs de fonds doit être sollicitée pour poursuivre le

renforcement des capacités des institutions gouvernementales, des ONG nationales et locales et des organisations communautaires à aider les populations. Cependant, la diminution des coupes illégales pourrait aussi être préjudiciable aux populations locales actuellement actives dans le secteur forestier, raison pour laquelle toute campagne de lutte contre les coupes illégales doit aller de pair avec la promotion d'autres moyens de subsistance.

Phase 8. **Certification dans le cadre d'un système internationalement reconnu.** Une fois les sept premières étapes accomplies, les producteurs auront presque atteint des niveaux de performance certifiables. Grâce à l'aide prévue à la Phase 6, les producteurs voudront tirer le meilleur parti possible de leurs investissements dans la gestion forestière en obtenant la certification.

Il est urgent de réduire l'exploitation illégale, la sous-déclaration des volumes récoltés et la sous-évaluation des ressources forestières. Les niveaux de pertes et de dommages enregistrés avec les méthodes actuelles de gestion non durable suffisent largement à justifier (à long terme) les réformes envisagées. A court terme, une aide est nécessaire à la conception, l'installation et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle et de vérification dans les pays producteurs.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1 GESTION DURABLE DE LA FORET

1.1 GÉNÉRALITÉS

Il y a eu de nombreuses tentatives de définir ce que l'on entend par "durabilité" et "gestion durable de la forêt" (GDF). Pour ce qui est de cette dernière, l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) en donne une définition adaptée au contexte de la foresterie tropicale.

L'OIBT définit ainsi la GDF comme "un processus de gestion des forêts qui permette d'atteindre un ou plusieurs objectifs de gestion clairement définis au vu de la production d'un flux continu de produits et services forestiers désirés sans réduction excessive de ses valeurs propres et de la productivité future, et sans effets indésirables induits sur l'environnement social et physique".

De cette définition de l'OIBT, on peut tirer les enseignements suivants applicables au contexte africain :

- ◆ La GDF est clairement impossible en cas de déforestation massive, car cela réduit "les valeurs propres et la productivité" de la forêt. Pour cette raison, une exigence de base pour la mise en oeuvre de la GDF est d'avoir une définition légale claire du domaine forestier et, encore plus important, de désigner ce domaine forestier comme étant permanent. Une majeure partie de l'Afrique comprend l'importance d'établir un domaine forestier permanent. Cependant, la réglementation des dénominations de l'usage du sol reste un défi majeur.
- ◆ La référence à la dimension sociale de la durabilité implique que les droits des communautés locales et autres parties prenantes susceptibles d'interactions avec la forêt devraient être respectés - pour autant que cela ne réduise pas le flux des bénéfices désirés de la forêt. Définir ce qui est désiré implique également un processus démocratique afin de décider comment les ressources forestières doivent être gérées. Cela suppose une certaine flexibilité de la part de l'administration forestière qui, dans la plupart des pays africains, possède, en dernier ressort, les ressources forestières.
- ◆ Il est clair qu'un retour financier est nécessaire pour maintenir le flux des produits et services forestiers. La GDF a en conséquence besoin de fonds suffisants pour couvrir les coûts liés à la gestion de la forêt. Les subventions des bailleurs de fonds pour la GDF dans les pays tropicaux en voie de développement peuvent être considérables par rapport au contexte local et permettre la promotion de pratiques de gestion qui, en d'autres circonstances, ne pourraient être soutenues. C'est un point particulièrement important compte-tenu des capacités techniques généralement faibles et des ressources financières limitées des administrations forestières de la plupart des pays africains. Toutefois, l'objectif à long terme doit être l'autofinancement du secteur forestier au moyen des recettes générées par la vente de produits et de services forestiers. Un producteur ne pourra améliorer sa gestion, payer les taxes et redevances dues (y compris celles nécessaires à un contrôle gouvernemental adéquat) et augmenter le prix de vente de ses produits en conséquence, que si les mêmes règles s'appliquent à tous.
- ◆ "L'environnement physique" englobe une large gamme d'éléments dont les paysages, les espèces et l'habitat. La conservation de la biodiversité est le moyen essentiel de maintenir l'environnement physique concerne en premier lieu la préservation des habitats et de la faune et de la flore qui les composent. La GDF doit assurer la préservation de la composition générale des essences de la forêt, et maintenir ainsi les valeurs de la biodiversité. En Afrique Centrale et de l'Ouest particulièrement, Les conséquences indirectes de la gestion forestière sur les activités liées à la chasse posent un sérieux problème pour le maintien d'une faune forestière diverse.

Il y a eu beaucoup d'initiatives favorables à la GDF, incluant des processus globaux à niveau intergouvernemental (Critère OIBT et Conférence des Nations Unies pour les Forêts), régional

(critères et indicateurs OAB) ; et national : le projet lié aux mécanismes de certification de la gestion forestière au Ghana est le plus avancé. En plus des initiatives gouvernementales, les ONG, les associations d'industriels et les exploitants ont également participé à la mise en place des mécanismes visant à renforcer les normes de gestion forestières par la certification de la GDF (FSC, Certification Forestière Pan Européenne (PEFC), ISO 14000, SFI). Une présentation de ces systèmes est fournie à l'Annexe 2, à la fin de ce rapport.

1.2 INITIATIVES POUR ENCOURAGER LA GDF EN AFRIQUE

1. La "Fondation Européenne pour la Préservation des Ressources Forestières en Afrique" fut créée en 1995 par quelques grandes sociétés industrielles forestières opérant en Afrique. La fondation soutient un éventail d'activités, telles que : la promotion des Coupes à Impact Réduit (CIR), l'élaboration d'un cadre pour la planification de la gestion, un Code de Conduite pour ses membres et l'élaboration, l'expérimentation et la promotion d'un Système Panafricain de Certification de la Forêt.

Le Code de Conduite de la Fondation est en cours d'élaboration en association avec l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et la Conférence des Ecosystèmes des Forêts Humides d'Afrique Centrale (CEFDHAC). Ce code a pour but le respect, par ses membres, des réglementations nationales et internationales en vigueur en matière de gestion de la forêt.

Dans le but d'assurer une plus grande adhésion à la GDF au sein des industries forestières africaines, la fondation a créé l'Association Interafricaine des Industries Forestières (IFIA) dont le siège est à Abidjan. Ces deux organisations regroupent 300 sociétés dont l'essentiel des activités est basé en Afrique de l'ouest et Afrique centrale.

2. La CEFDHAC a été lancée en 1996 par neuf pays d'Afrique Centrale dont le Cameroun, la RCA, le Congo Brazzaville, la RDC et le Gabon. Le bureau régional de l'UICN fonctionne comme le secrétariat de la CEFDHAC. Jusqu'ici, l'essentiel des activités de cette organisation se résumait à faciliter la coopération entre les Etats d'Afrique Centrale en matière de conservation et de gestion durable des ressources forestières. Elle a entrepris diverses études sur le secteur forestier consistant à comparer les législations, les politiques et les systèmes fiscaux de ses Etats membres.
3. L'OAB apporte son appui aux politiques régionales dans le but de promouvoir une meilleure gestion de la forêt en Afrique. Cette organisation a été créée par un mécanisme intergouvernemental regroupant 14 pays parmi lesquels figurent les grands producteurs de bois en Afrique. L'OAB a travaillé en collaboration avec tous les grands organismes intervenant dans la GDF en Afrique, entre autres : l'OIBT, le CNUF, WWF et UICN. L'OAB cherche à renforcer sa capacité à promouvoir l'harmonisation des législations forestières dans les pays du bassin du Congo et a travaillé avec l'OIBT sur l'élaboration de Principes, Critères et Indicateurs (PCI) pour la GDF¹. Les PCI sont actuellement testés pour des applications au niveau d'Unités Forestières d'Aménagement (UFA) et certaines questions subsistent quant à la faisabilité du système (Indufor Oy 2002). Elle a également collaboré, à un moindre degré, avec le WWF dans certains de ses projets régionaux. Cependant, en dépit des ambitions affichées, du fait de l'insuffisance des fonds, l'OAB n'a que très peu influencé la politique de la GDF dans la région².
4. Parmi les projets du WWF dans la région, la "Promotion de la gestion durable de la forêt et de la certification dans les pays producteurs de bois du bassin du Congo" visait spécialement à établir et renforcer les capacités des groupements d'intervenants dans la filière bois, à développer et gérer les systèmes de certification. Des groupes de travail et des projets pilotes ont été lancés dans le cadre de ce projet au Cameroun, au Gabon et au Congo.

¹ De plus amples détails sur les Principes, Critères et Indicateurs de l'AOB sont fournis par Indufor Oy 2002

² L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux a, lors de sa 33^e session, approuvé une aide supplémentaire pour l'Organisation Africaine des Bois (OAB) afin de l'aider à "renforcer son existence en tant que groupement régional" et à former des forestiers en foresterie durable.

5. L'OIBT a financé de nombreux projets visant à renforcer les normes de gestion forestière, essentiellement dans la région du bassin du Congo. Cette organisation a récemment annoncé sa volonté de financer un projet d'assistance aux pays membres de l'OAB pour la mise en œuvre et le suivi de la GDF au moyen de l'application des critères et indicateurs OIBT/OAB dans la région. Il s'agit d'un important projet dont le coût total est évalué à 3,5 millions \$ US.
6. Lors de sa seconde réunion en juin 2002, la **COMIFAC** (Conférence des Ministres en charge des Forêts en Afrique Centrale) a établi un plan d'action afin de faire avancer la GDF dans la région d'Afrique Centrale. Les pays participants ont accepté le versement de US\$ 22.3 millions pour la mise en œuvre du plan d'action. Le Secrétariat de la COMIFAC sera établi à Yaoundé.
7. Dans le cadre d'un programme connu sous le nom de "**L'Initiative du Bassin du Congo**", les Etats-Unis, avec des partenaires privés dont notamment l'Association Américaine des Forêts et Papiers et l'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT), ont l'intention de soutenir le développement d'un réseau de parcs nationaux et de zones protégées, d'améliorer la gestion des concessions forestières, et d'assister les communautés dépendant de la forêt dans six pays d'Afrique Centrale (Cameroun, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Guinée Equatoriale, Gabon, République du Congo). Les fonds seront également utilisés pour combattre les coupes illégales et le braconnages. Les Etats-Unis proposent d'investir jusqu'à US\$ 53 millions pour soutenir la GDF dans la région durant 4 ans (2002-2005), y compris un augmentation de US\$ 36 millions pour le Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale (CARPE)
8. L'Agence Française pour le Développement travaille avec l'ATIBT afin de faciliter le développement de la planification de la gestion durable en promouvant un "**code de conduite**" impliquant huit sociétés au Gabon et au Congo-Brazzaville. Selon ce Code, les sociétés et leurs sous-traitants doivent s'engager à utiliser durablement les ressources de la forêt sur la base d'une politique forestière nationale et selon des politiques définies par l'OIBT et l'OAB. Huit sociétés ont signé ce code, dont au Gabon, Thanry/C.E.B., Leroy-Gabon, Rougier-Gabon et S.B.L ; au Congo-Brazzaville, CIB, IFO/Danzer, ITBL/BTA et Mokabi- Rougier. Le World Resources Institute devrait surveiller et auditer le code de conduite.
9. Le Système de Certification Forestière PanAfricaine s'est réuni en décembre 2002 au Gabon. C'est lors de cette réunion qu'a débuté le processus d'établissement d'un système de certification panafricain similaire au Système de Certification Forestière PanEuropéen.

1.3 LES CONTRAINTES COMMUNES À LA CERTIFICATION FORESTIÈRE EN AFRIQUE

Dans un monde idéal, tous les producteurs seraient volontairement certifiés selon un système de certification rigoureux de gestion durable de la forêt, prouvant ainsi que leurs forêts sont gérées durablement, qu'acheteurs et vendeurs peuvent ainsi décider de n'acheter que du bois certifié. Toutefois, notamment dans les tropiques, les difficultés, notamment en termes de coûts et d'expertise requise pour atteindre ce but, sont souvent grandes. Le fait est que, bien que les choses commencent à changer, il y a eu beaucoup de résistance dans le passé tant de la part des gouvernements que de celle des producteurs.

Les problèmes auxquels doivent faire face les pays et les producteurs varient selon les situations, mais certaines contraintes sont communes à la plupart d'entre eux et sont particulièrement ressenties dans le contexte des forêts et des pays d'Afrique tropicale. Ces contraintes communes sont présentées dans cette section tandis que les situations propres à chaque pays et les progrès accomplis sont développés dans les « rapports par pays » qui s'y rapportent.

- ◆ **Manque de volonté politique** - sans une impulsion nationale au niveau du gouvernement et des principaux acteurs du secteur, il est peu probable que la certification progresse autrement que de manière dispersée et désordonnée, les concessionnaires et les producteurs procédant par initiatives individuelles et en petit nombre. Vue l'importance des forêts d'Etat dans la plupart des pays africains, l'Etat devrait avoir un encore plus grand sens des responsabilités qui sont les

siennes en matière de gestion des ressources nationales, même là où cette responsabilité est reportée sur des concessionnaires.

- ◆ **Capacité insuffisante des pays à contrôler l'exploitation** – l'exploitation illégale étant une cause de refus de la certification, même les concessionnaires opérant en conformité avec la réglementation (mais qui n'ont pas autorité pour combattre l'exploitation illégale) ne peuvent obtenir la certification si cette pratique a cours dans leur concession.
- ◆ **Absence de mesures de dissuasion** - actuellement, il est fréquent que les violations de la législation et de la réglementation nationales ne soient pas détectées, ou, lorsqu'elles le sont, que la corruption empêche que les mesures et sanctions appropriées soient prises à l'encontre des contrevenants. Dans la majorité des cas, si les entreprises respectaient déjà la réglementation, les conditions d'accession à la certification s'en trouveraient allégées pour elles.
- ◆ **Absence de normes nationales** - une norme nationale permettra d'accroître considérablement l'adhésion des acteurs de la filière et de rendre la certification plus pertinente pour le pays en question, et plus facile à appliquer.
- ◆ **Absence de dialogue au niveau national** - entre le Gouvernement, les producteurs, les acheteurs et les populations locales : l'établissement d'un véritable dialogue entre les acteurs de la filière permettra de s'assurer que les responsabilités sont comprises et acceptées, et qu'il existe des mécanismes de répartition équitable des bénéfices.
- ◆ **Manque – ou coût d'acquisition – des compétences nécessaires** pour introduire la planification et la mise en d'une meilleure gestion forestière.
- ◆ **Difficultés et coûts** dans un environnement compétitif – la plupart des producteurs individuels trouveront la certification de la GDF trop difficile sur le plan technique et coûteuse, en termes de mise en oeuvre de systèmes de gestion améliorée et de couverture des frais d'audits, dans les conditions actuelles d'une concurrence basée principalement sur le prix. Ce problème est amplifié par le fait que les coûts de mise en oeuvre de la GDF et ceux de la certification elle-même s'appliquent généralement à *l'ensemble* des UFA placée sous gestion durable, alors que seule une *fraction* de la production (certaines combinaisons "essence x produit x qualité x client" seulement) bénéficiera d'un accès à ces marchés de produits certifiés, et sans qu'une "prime à la certification" (meilleur prix de vente) soit nécessairement acquise. Si, de plus, la *production totale* est réduite, les coûts résultant au m³ ne peuvent qu'augmenter⁴, et les marges éventuellement diminuer, pour l'ensemble de la production.
- ◆ **Insuffisance des avantages** en terme de prix et de parts de marché pour les produits certifiés, avec pour résultat un marché de produits certifiés insuffisant pour amorcer un effet de dissuasion sur le commerce de bois tropicaux illégaux ou non certifiés. Les avantages en terme de prix constituent également un argument fragile : l'industrie du bois tropical est liée à l'économie mondiale ; une baisse générale de la demande et donc des prix, notamment pour les marchés à forte valeur ajoutée, réduirait sans aucun doute l'incitation pour les entreprises à s'engager de manière volontaire dans des initiatives non obligatoires comme la certification.
- ◆ **L'absence d'une juste et saine concurrence** due au caractère volontaire de la certification. Même les producteurs qui travaillent dans la légalité pourraient craindre d'être désavantagés, s'ils poursuivent isolément la certification, à cause des surcoûts probables liés au relèvement des niveaux de gestion et à l'obtention de la certification, alors que les producteurs uniquement intéressés par des profits rapides ne seraient pas affectés.
- ◆ **Beaucoup de petits opérateurs dépendent des coupes illégales pour une part importante de leurs approvisionnements.** Tant qu'ils resteront dans l'illégalité, certains résisteront à toute tentative, ou contourneront toute tentative, de les faire participer à une démarche de certification volontaire.

⁴ la mise en place de la conformité légale à travers la production totale et pour tous les producteurs n'a pas cet inconvénient

Dans des circonstances favorables, les forces du marché ont pu influencer positivement la gestion forestière. On pourrait, d'ici à seulement quelques années, atteindre un point où la majorité des bois commercialisés serait certifiée. L'émergence de nouveaux systèmes de certification non-FSC en Europe et en Afrique peut aussi s'avérer positive pour les forêts, dans la mesure où ceux-ci sauraient résoudre le problème actuel de manque de reconnaissance des produits certifiés par les consommateurs et obtiennent l'appui des groupes environnementaux, sans créer de confusion pour les acheteurs et les consommateurs ou faire perdre de leur substance aux standards impliqués.

La certification volontaire a beaucoup à offrir : toutefois, un certain nombre d'obstacles resteraient à franchir avant qu'elle puisse conduire à la GDF à grande échelle. On peut s'inquiéter du fait que, jusqu'à une époque récente, les débats de politique forestière internationale n'aient semblé rechercher aucune alternative sérieuse à la certification – sauf pour un renforcement des capacités institutionnelles, lequel s'inscrit dans le cadre d'une approche traditionnelle du "légiférer et contrôler" des gouvernements, dont il faut reconnaître qu'elle a eu peu d'impact jusqu'à présent sur le niveau de l'exploitation forestière illégale.

La certification de la GDF avait été principalement conçue pour réduire la disparition des forêts tropicales grâce à une gestion durable et vérifiable. La prédiction exprimée par certains, que la certification forestière volontaire ne serait pas "la panacée universelle", semble être confirmée aujourd'hui par les chiffres. La certification, à ce jour, a montré d'évidentes limites dans les forêts tropicales naturelles. Bien qu'en augmentation, les surfaces certifiées sont encore petites tant aux niveaux régionaux que mondial. En mars 2003, globalement, la surface totale de forêts certifiées était de 139.2 millions d'ha, dont une vaste majorité située en Amérique du Nord et en Europe tandis que le reste du monde ne représente que 5 % de la surface totale. La prédominance des forêts industrielles indique également que la certification n'a pas eu l'impact désiré sur les forêts naturelles.

Comment expliquer le progrès si lent de la certification dans les pays en voie de développement ? On note un soutien limité de la part des consommateurs, de l'industrie et de certains gouvernements pour le processus de certification actuel. Pourquoi l'appui des principales parties prenantes est-il si lent à venir ?

Les consommateurs sont peu enclins à payer plus cher pour un bois certifié si on leur donne le choix. Les associations de distributeurs (groupes d'acheteurs) et, de plus en plus, les groupements de producteurs, souvent sous l'impulsion (ou la pression) des grandes ONGs environnementales, sont les forces réelles qui font bouger la certification, pas le consommateur final.

Les gouvernements ont longtemps résisté à la certification car ils voyaient en elle une atteinte à leur souveraineté. Le fait que, au même moment, la certification soit régulièrement apparu au sommet de leur ordre du jour était considéré par de nombreux observateurs comme une indication que les gouvernements étaient prêts à parler mais pas à agir beaucoup par rapport aux coupes illégales et à la déforestation. Il semble que la situation change actuellement, surtout notamment sous l'égide de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) : un cadre international mieux structuré est en cours d'établissement grâce au développement de PCIs (Principes, Critères et Indicateurs) universels pour la GDF, de PCIs régionaux ou locaux étant actuellement adoptés dans plusieurs pays, tout comme de protocoles d'audit pour des audits externes. L'accent est maintenant porté sur l'*identification* de systèmes d'audit appropriés.

Mais la certification prend du temps et, pendant ce temps, les sociétés de production et commerciales engagées dans des pratiques légales et durables ne disposent pas d'instruments leur permettant de démontrer leur engagement et leurs résultats à leurs clients et à leurs actionnaires, au public et aux groupes de pression environnementaux.

Les associations tant de distributeurs que de producteurs (les principales forces du marché derrière la certification) craignent de plus en plus :

- (i) que les producteurs puissent ne pas répondre à la demande de produits certifiés,
- (ii) que le manque de sources de bois certifiés puisse ébranler l'engagement des acheteurs et distributeurs à n'acheter ou ne vendre que des produits certifiés, et enfin

- (iii) que les marchés puissent en arriver à bannir les bois non-certifiés (principalement tropicaux) avant qu'une solution ne soit trouvée.

Il est clair aujourd'hui que de nouvelles approches, complémentaires ou alternatives, sont nécessaires au moins à court et moyen terme.

1.4 LIMITATIONS DE LA CERTIFICATION FORESTIÈRE COMME MOYEN DE VÉRIFIER LA LÉGALITÉ ET DE COMBATTRE L'EXPLOITATION ILLÉGALE EN AFRIQUE

La certification forestière est un mécanisme de marché volontaire : Les Gouvernements seraient-ils tentés de l'utiliser pour reporter sur le secteur privé la responsabilité et les coûts de gestion de la ressource nationale ? Les limitations suivantes s'imposent.

La certification n'empêche pas les coupes illégales ou une mauvaise gestion *en dehors* des zones certifiées car ce n'est pas un outil universel de détection ou de suppression d'activités illégales.

De par sa conception, la certification ne peut pas être utilisée comme un outil de détection : bien que "le respect de toutes les lois nationales et locales et des prescriptions administratives ... et de toutes les mesures imposées par des accords internationaux contraignants ..." fasse partie des principes 1.1 à 1.5 du FSC (Bourke, 2002), les audits de certification ne comprennent pas à proprement parler d'investigation visant à détecter la fraude. La légalité n'est pas le souci premier et les auditeurs ne sont pas des contrôleurs ; la certification est une approche d'assurance-qualité qui exige confiance et bonne volonté. Les évaluations initiales et les visites de surveillance sont limitées en temps, fréquence et surface. Les exigences actuelles des systèmes de 'chaîne de contrôle' et les systèmes d'audit sont en conséquence faciles à abuser. Au fur et à mesure que la certification se développe, un nombre croissant d'entreprises forestières peu scrupuleuses peut être tenté de tricher. Il a été suggéré (Bourke, 2002) que puisque les processus de certification ne sont pas conçus pour regarder en détail les aspects légaux, la certification n'est pas un système robuste de vérification de la conformité légale. On pourrait même suggérer que les principes de certification de type FSC ne pourront être satisfaits dans leur ensemble que lorsque la conformité légale sera correctement vérifiée en première instance par le biais d'une vérification indépendante de l'origine légale (VOL) pour les produits et d'une vérification de conformité à la réglementation (VCR) pour les méthodes de production, telles que décrites dans ce rapport. Sous cette approche, la VOL/VCR devient une condition préalable à la certification.

La certification n'affecte que les entreprises et propriétaires forestiers qui s'y engagent. Se référant à un site particulier, elle ne peut pas prendre en compte les problèmes d'activité illégale ou de mauvaise gestion qui se manifestent en dehors (ni mêmes parfois à l'intérieur) des zones soumises à la certification. Les concessions légitimes mais non certifiées continuent souvent à être gérées à des fins de profits à court terme.

Un autre problème réside dans le fait que la certification n'a pas été conçue pour compiler et croiser les données liées aux informations sur les flux de bois au niveau d'un pays ou d'une région pour vérifier leur cohérence, ce qui est pourtant la seule manière de comprendre et de contrôler l'origine et la destination réelles des produits.

La certification ne peut pas non plus être utilisée comme un outil coercitif par les gouvernements pour appliquer la loi :

- La certification fixe souvent des exigences plus complètes et couvrant un domaine plus vaste que celles imposées par la réglementation, de sorte que les autorités forestières ne peuvent pas appliquer une sanction légale, quelle qu'elle soit, au vu des résultats d'un audit de certification. De plus, les systèmes de certifications volontaires n'ont pas de statut légal dans le pays dans lequel ils opèrent (Bourke, 2002).
- On peut rendre la certification obligatoire : par exemple, la possession d'un certificat peut devenir la condition nécessaire à l'obtention ou au maintien d'une concession. Toutefois, l'obtention d'un certificat de GDF peut prendre plusieurs années à obtenir (alors que la conformité légale peut être vérifiée dès le premier jour des activités) - il est irréaliste d'inclure un mécanisme avec une telle

période de transition (sans certificat et en l'absence de autre toute forme de contrôle entre temps) dans un régime légalement exécutoire.

- Que se passe t'il ensuite durant le cycle de vie d'un certificat ? Alors qu'un certificat ne peut être que attribué et maintenu, ou bien suspendu ou retiré après avoir été décerné, le refus ou le retrait d'un certificat – signifiant nécessairement, dans le cadre d'une certification "obligatoire", l'arrêt des activités - peut être une mesure contre productive vis-à-vis d'un objectif consistant à essayer d'amener les producteurs à pratiquer une gestion responsable. Des amendes financières échelonnées, basées sur un contrôle de conformité par rapport à la loi et à la réglementation, sont nécessaires avant d'éventuellement retirer l'agrément d'une concession ; mesure à laquelle il ne devrait être recouru qu'en dernier ressort.

Il est intéressant de noter l'existence de rapports selon lesquels des sociétés forestières réclamaient un contrôle gouvernemental plus effectif afin de protéger leurs forêts de l'invasion et des coupes illégales et de leur permettre d'obtenir et de conserver la certification GDF. Ceci indique qu'il a un besoin de réunir les approches volontaire et contraignante. De fait, le succès et l'expansion rapide de la certification dans de nombreux pays, en Europe et ailleurs, ont été dus en grande partie à la qualité du contrôle gouvernemental existant sur les activités forestières et aux niveaux élevés de gestion mis en place pratiqués à la fois dans les secteurs forestiers privés et pu blics.

Au vu de ce qui précède, il est évident que les gouvernements ne peuvent pas utiliser un instrument de marché tel que la certification forestière comme un moyen de contrôler la conformité par rapport aux exigences légales et réglementaires.

Ajouter les exigences de certification aux codes de passation des marchés publics dans les pays producteurs, notamment lorsque l'utilisation correcte de fonds versés par les bailleurs est impliquée, pourrait avoir un impact positif sur les coupes illégales et aider à la promotion de la GDF tout en changeant les mentalités au plan local. Il se peut que les marchés domestiques soient négligés précisément du fait de l'importance des activités informelles ; toutefois les marchés publics locaux sont probablement marginaux en volume en comparaison des marchés publics des pays consommateurs (se référer à la section 'Analyse des Pays Consommateurs' de ce rapport).

Il y a des limites claires à l'utilisation de la certification comme instrument d'une politique par les pouvoirs publics pour démontrer la conformité par rapport aux lois et pour faciliter le travail des institutions forestières nationales. Un instrument plus approprié pour cet objectif est décrit dans la Section 2 de ce rapport.

1.5 LES IMPACTS POSSIBLES DE LA CERTIFICATION ET DE LA MISE EN CONFORMITÉ LÉGALE SUR LES COMMUNAUTÉS RURALES

Dans le cadre des systèmes volontaires de certification, les communautés locales qui détiennent les droits sur les territoires forestiers ont des responsabilités similaires à celles des autres gestionnaires forestiers (concessionnaires, entreprises d'exploitation) avec les droits et obligations correspondants. Les communautés locales qui dépendent de la forêt mais ne détiennent aucun droit formel, bénéficient d'une certaine protection grâce au critère social de systèmes de certification tels que le FSC. Toutefois, cette protection peut être limitée dans certaines circonstances car les systèmes FSC doivent être conformes à la législation nationale et, si la reconnaissance de facto des droits des communautés locales sur la forêt entre en conflit avec la loi, cela limitera le potentiel de la certification FSC de renforcer le pouvoir des communautés locales.

Dans la plupart des pays tropicaux en voie de développement, la certification est un exercice difficile et coûteux qui exige une aide financière et technique des bailleurs de fonds. De ce point de vue, il n'est pas surprenant que la certification ait progressé lentement en dehors du monde industrialisé tempéré. Les faibles surfaces de forêts certifiées à ce jour dans les pays tropicaux en voie de développement indiquent que les impacts sur les communautés rurales sont strictement localisés. La lenteur des progrès s'explique en partie par le besoin de s'assurer que les communautés locales s'engagent effectivement dans un processus d'amélioration de la gestion en augmentant ainsi la probabilité que la certification ait un impact positif net en retour sur leurs conditions de vie. Toutefois, bien qu'il soit évident que les systèmes de certification tels que le FSC soient conçus pour que les

communautés rurales en bénéficient, le faible impact constaté à ce jour signifie qu'au niveau national les bénéfices qu'en retirent les communautés rurales sont limités.

Les impacts de systèmes de conformité légale sur les communautés rurales sont encore plus complexes à interpréter que ceux des systèmes de certification comme le FSC car la nature des impacts, positifs ou négatifs, dépendront de la législation à respecter. Toutefois un certain nombre de conclusions d'ordre général peuvent être tirées.

Impacts négatifs possibles sur la vie des populations rurales :

- Alors que la législation actuelle interdit la collecte des produits forestiers par les populations locales, ou exige le paiement de taxes auxquelles ces populations échappent généralement, une mise en vigueur plus stricte de la loi augmentera nécessairement les coûts d'accès à la ressource pour ces populations locales.
- Le fait de soumettre les populations locales à un processus de demande de permis pour exploiter les ressources forestières rendra la procédure difficile, longue et coûteuse pour beaucoup de gens, notamment pour les plus pauvres, généralement illettrés.
- Un renforcement dans l'application de la réglementation sur les activités forestières à caractère commercial d'une certaine ampleur réduira les opportunités d'emploi pour les populations locales et les privera de la possibilité de fournir du bois à de telles opérations.

Impacts positifs possibles sur la vie des populations rurales :

- Une mise en vigueur plus stricte de la réglementation et une transparence accrue pourraient réduire le pouvoir des entreprises ou des individus riches et politiquement puissants qui restreignent actuellement les possibilités d'accès et les droits des populations locales sur les ressources forestières.
- L'augmentation des recettes fiscales prélevées auprès des sociétés forestières, conjuguée avec une plus grande transparence dans leur redistribution, pourrait favoriser les investissements en secteur rural.
- Une meilleure protection des ressources forestières contre les exploitants illégaux devrait réduire considérablement la destruction des forêts et améliorer la sécurité des populations qui en dépendent.

Au vu de ce qui précède, il est clair que l'application sans discrimination de la loi pourrait avoir des impacts imprévisibles voire négatifs sur les communautés rurales. Toutefois, l'importance de cet argument ne doit pas être exagérée ; la plupart des pays étudiés dans ce rapport ont démontré une approche progressive de la réforme de la législation forestière et ont déjà mis en place certains mécanismes qui protègent les droits des populations locales à exploiter les ressources forestières. Des consultations, impliquant tous les partenaires, y compris des représentants des communautés locales, devraient permettre d'assurer que les initiatives pour promouvoir la conformité à la réglementation suivent une approche pragmatique qui ne pénalise pas de manière significative les petits producteurs.

2. VÉRIFICATION DE L'ORIGINE LÉGALE (VOL)

2.1 FACTEURS CONDUISANT A DE NOUVELLES EXIGENCES DE "LÉGALITÉ"

Les partenaires de toutes catégories sont supposés être intéressés à trouver des "solutions qui marchent". Les principaux moteurs du changement actuel sont toutefois les groupes qui ont, en premier, lancé l'idée que l'accès au marché devrait être refusé aux bois d'origine illégale et qu'il faut donc développer des mécanismes pour vérifier et garantir l'origine "légale" du bois :

- Le G8 qui, en 1999 grâce à son Programme d'Action sur les Forêts, chercha prioritairement à trouver une solution au problème de l'exploitation illégale et du commerce illégal de bois qui y est associé – avec un accent particulier porté sur les bois tropicaux ;
- Le Département pour le Développement International (DfID) de Grande-Bretagne, qui a été mandaté par le G8 pour coordonner la communauté des bailleurs de fonds dans leur recherche sur ces problèmes et sur ces mécanismes ;
- Les ONGs environnementales telles que 'Les Amis de la Terre' ('Friends of the Earth') ;
- Les gouvernements locaux ou nationaux (par exemple le Danemark et la Ville de New York) de pays producteurs ou importateurs qui souhaiteraient imposer des règles strictes de passation des marchés publics, rendant obligatoire l'achat de bois certifié "légal" ou provenant de forêts gérées durablement.
- Les pays importateurs, (Japon, Chine) ou les unions économiques (Union Européenne) qui envisagent d'interdire l'importation et la distribution de produits forestiers provenant de sources illicites mais qui autoriseraient le commerce de bois "légal" par le biais d'accords bilatéraux entre pays producteurs et consommateurs.

La validation de l'origine "légale" du bois peut être la clé qui donnerait un tel accès au marché.

2.2 ORIGINE LÉGALE DU BOIS VS. SYSTÈMES DE CERTIFICATION FORESTIÈRE

Dans plusieurs pays, en raison de la faible capacité d'application et de l'insuffisante observation de la loi, l'on ne peut garantir que le bois mis sur le marché ait été légalement produit et commercialisé. La Vérification de l'Origine Légale (VOL) assure que le bois mis sur le marché est d'origine légale, que la totalité des redevances et d'autres charges a été payée, que l'exploitant a rempli toutes les autres obligations légales et ne pratique pas la surexploitation. Lorsque l'exploitant a rempli toutes les conditions, les produits peuvent être estampillés "Bois d'origine légale".

La Vérification de l'Origine Légale est différente du système de "chaîne de contrôle" (CdC) en ce qu'elle a été développée spécifiquement pour combattre le problème de l'exploitation forestière illégale. Elle est imposée par voie réglementaire à l'échelle nationale. Elle utilise des systèmes de traçabilité des grumes faisant appel à des technologies éprouvées, en intégration avec une base de données forestières centralisée. En cela, la VLO est un système de CdC plus fiable que les autres systèmes de CdC basés sur des documents papier et sur une adhésion volontaire, reposant sur la bonne foi et seulement audités une fois par an à une date convenue à l'avance. Dans le cadre de la VLO, tous les exploitants seraient en principe tenus d'étiqueter leur production, faute de quoi celle-ci serait considérée comme illégale et confisquée. Les grumes et produits sont numérotés par un code-barre unique pour diminuer la dépendance envers des documents qui peuvent être falsifiés. Les déclarations (de volumes par essence) sont croisées à différentes étapes tout au long de la chaîne de production et de distribution pour réduire le risque que des produits non contrôlés soient ajoutés au système. Du fait de son application obligatoire à l'échelle nationale, le système VLO permettra aux gouvernements de tenir à jour des données exactes sur la production forestière et de procéder aux appels de paiement des redevances de manière rapide et précise.

La Vérification de l'Origine Légale peut être encore renforcée par la Vérification de Conformité à la Réglementation (VCR) qui soumet le producteur au respect de la réglementation relative à la gestion et à l'exploitation forestière. Lorsqu'il s'agit d'un concessionnaire, celui-ci doit respecter le cahier des charges liées à l'attribution et à l'exploitation de la concession. L'obtention par l'exploitant à la fois de l'Attestation d'Origine Légale (AOL) et de l'Attestation de Conformité à la Réglementation (ACR) confère au produit la qualité de "Bois d'origine légale et conforme à la réglementation". L'acheteur et ses clients ont ainsi l'assurance que le bois provient d'un circuit d'approvisionnement entièrement légal.

En résumé, la VOL/VCR consiste en la vérification par une tierce partie indépendante, pour le compte du Gouvernement, de :

- l'origine légale des *grumes et autres produits dérivés du bois*

- la conformité des *sources* de ces grumes et produits bois par rapport aux lois et réglementations dont celles-ci relèvent.

Les éléments clés de la VOL/VCR sont les suivants :

- elle est mise en œuvre au niveau d'une province ou d'un pays entier,
- où elle est imposée comme un programme de contrôle obligatoire pour tous les producteurs (bien que l'option d'un programme que s'imposeraient volontairement de grands groupes de producteurs puisse aussi être envisagée) ;
- son exécution peut être sous-traitée à des sociétés de vérification indépendantes et crédibles, de dimension et de réputation internationales, et ceci de manière permanente ou bien temporairement comme première phase d'un processus D.O.T (Développement - Opération - Transfert).

Considérée essentiellement comme un outil de *détection*, la VOL/VCR est également bénéfique au niveau des deux autres aspects de toute politique de renforcement dans l'application de la loi :

- la prévention des activités illégales (grâce à son effet dissuasif)
- la suppression des activités illégales une fois que le marché ne reconnaît plus que les "Bois d'origine légale et conforme à la réglementation, validé par un organisme vérificateur agréé".

2.3 LA V.O.L. EN TANT QU'ETAPE VERS LA G.D.F. ET LA CERTIFICATION

Le but ultime que représente le fait d'obtenir que tous les producteurs opèrent selon des normes strictes telles que les PC&I du FSC et soient éventuellement certifiés par de tels programmes ne pourra pas être atteint d'un seul coup. Un processus d'amélioration continue doit être conçu sur une période de temps réaliste et proposant le long du chemin des étapes qui puissent être atteintes et qui soient significatives. L'appui du Gouvernement et des autres parties prenantes au processus est nécessaire dans le pays même, ainsi que l'appui des bailleurs de fonds et des acheteurs à l'extérieur.

Il est par conséquent recommandé d'adopter une approche par étape. Le processus devrait être jalonné par trois accomplissements majeurs :

1. Preuve de l'acquisition du produit dans des conditions légales et du paiement de toutes les redevances, taxes, honoraires, etc. qui y sont liés ;
2. Preuve de la conformité vis-à-vis de la législation nationale, de la réglementation spécifique dont relèvent les activités de gestion et d'exploitation ainsi que des contrats et cahier des charges de concession ou permis; et enfin
3. Certification volontaire selon les PC&I du FSC ou autre programme de certification similaire.

Les deux premières étapes devraient être obligatoires au niveau national. La mise en oeuvre serait graduelle et il est suggéré que les *pays* producteurs – plutôt que les entreprises de production individuelles –restent à l'étape 1 ou 2 pour un certain temps (à définir dans un chronogramme faisant partie d'accords de Gouvernement à Gouvernement), avant de passer à l'étape suivante. A l'Etape 1, les produits recevraient une Attestation d'Origine Légale (AOL) et, à l'Etape 2, une Attestation de Conformité à la Réglementation (ACR). Les produits qui auraient satisfait à la fois aux aux critères des Etapes 1 et 2 seraient validés comme "Bois d'origine légale et conforme à la réglementation, validé par un organisme vérificateur agréé" – et pourraient être estampillés comme tels si un système de vérification de la légalité par une tierce partie indépendante existe et comprend un tel système d'étiquetage.

Les étapes suivantes sont suggérées pour la mise en oeuvre de ces jalons :

- Phase 1. **Revue institutionnelle de la politique, de la législation, de la réglementation, de la fiscalité forestière et des institutions en charge de la gestion du secteur forestier.** Plusieurs pays ont progressé dans ce domaine, d'autres doivent traiter ce problème très vite, notamment les insuffisances de la réglementation forestière. Les procédures d'attribution des concessions forestières doivent être transparentes et équitables pour donner aux opérateurs les moyens d'investir dans la gestion et les

infrastructures tout en laissant à l'Etat la possibilité de les en déposséder en cas de manquement aux obligations contractuelles. Il est urgent que les charges forestières soient fixées à des taux équitables à la fois pour le pays et pour l'exploitant. La fixation de ces taux nécessite une maîtrise des prix pratiqués sur les marchés locaux et internationaux, ainsi que les coûts de production locaux. A cet effet, l'informatisation de la collecte et de l'analyse des données suivie de la publication des résultats sur Internet devrait être la norme. Des systèmes de révision régulière des charges pesant sur l'économie forestière doivent être mis en place pour s'assurer que la législation est mise à jour en temps utile. Un cadre institutionnel inadapté ne saurait permettre une quelconque amélioration notable de ce secteur.

- Phase 2. **Développement de systèmes plus fiables de comptabilisation et de contrôle de la production, du transport et de l'exportation du bois.** De préférence, le contrôle doit être effectué par une tierce-partie et les synthèses publiées dans la presse spécialisée et mises en ligne sur Internet. Le contrôle indépendant par un organisme tiers est un outil extrêmement utile pour réduire la fraude et renforcer la transparence. Des bases de données informatisées peuvent être mises en place pour l'établissement des factures, de la comptabilité et des comptes de chaque exploitant. Des délais doivent être fixés afin que les opérations puissent être suspendues de manière routinière lorsque le cumul des arriérés dépasse certaines limites. Une fois de plus, le système doit être soumis à un contrôle indépendant.
- Phase 3. **Vérification de l'origine légale (VOL) par des organisations indépendantes reconnues sur le plan international.** Il s'agit là d'une exigence croissante de la part des importateurs, notamment pour les marchés fortement rémunérateurs d'Europe et des Etats-Unis.
- Phase 4. **Renforcement des niveaux de gestion forestière par l'amélioration du suivi et du contrôle de la planification et de la mise en oeuvre.** L'objectif serait de vérifier que les producteurs respectent les législations et réglementations nationales. Les concessionnaires et opérateurs auront probablement besoin d'une aide supplémentaire car l'instauration des techniques de planification et de mise en oeuvre de la gestion en forêt tropicale peut être complexe sur le plan technique. L'utilisation en forêt de nouvelles techniques telles que l'exploitation à impact réduit impliquera davantage d'investissements matériels et d'efforts de formation des opérateurs. La gestion et le contrôle de la gestion devront, autant que possible, utiliser les nouvelles technologies telles que les systèmes informatisés de gestion des informations, SIG pour la cartographie et les relevés topographiques, et GPS pour l'évaluation des stocks, le cadastre, le tracé des pistes, etc.
- Phase 5. **Mise en place d'un système de vérification crédible sur le plan international qui permette de s'assurer que le bois est à la fois d'origine légale (vérifié en Phase 3) et produit dans le respect de la législation nationale ou de critères de "légalité" internationalement reconnus.** La vérification du bois d'origine légale bénéficiera aux pays qui ne souhaitent importer que du bois "légal". Des pressions sont actuellement exercées dans plusieurs pays européens et au niveau de l'UE pour s'assurer que les marchés publics ne prescrivent que du bois d'origine légale ou que des lois soient votées afin de laisser les bois illégalement produits ou achetés hors de leurs marchés. Il est essentiel que les pays consommateurs se dotent de telles lois et/ou signent des accords avec autant de pays producteurs que possible et encourage leur industrie à commercer de préférence avec ceux-ci. Pour une efficacité optimale et afin d'éviter toute discrimination, les pays consommateurs doivent également s'engager à renforcer le système de leur côté en organisant les contrôles nécessaires (prouvant que les produits importés sont documentés de manière adéquate avec des preuves d'origine légale ou de conformité légale) et en appliquant les sanctions prévues.
- Phase 6. **Développement de normes nationales** et aide aux exploitants dans leur effort volontaire pour obtenir la certification de la GDF par rapport à des normes comme celles du FSC. Pour réduire les coûts, on doit particulièrement veiller à intégrer les petits producteurs et les forêts communautaires dans des systèmes de certification de

groupes. Parallèlement, un programme national d'appui à la certification doit être mis en place au niveau national pour aider les producteurs à obtenir la certification. On peut raisonnablement penser que le commerce en grandes quantités de bois tropical "légal" stimulera la demande du marché pour des produits issus de l'exploitation légale et durable, créant ainsi le cercle vertueux nécessaire en faveur de la certification. Avec tous les producteurs d'un pays, d'une province ou d'une région donnée relevant les niveaux de gestion forestière, il y aura matière à former des groupements de producteurs afin de promouvoir la certification. Avec un nombre substantiel de producteurs désirant obtenir la certification dans un pays, les entités de certification seront en mesure de former des unités locales afin de réduire les coûts.

Phase 7. **Participation accrue à la gestion forestière.** La participation des communautés locales à la gestion et au partage des bénéfices est fondamentale pour la gestion durable de la forêt. L'aide des bailleurs de fonds doit être sollicitée pour poursuivre le renforcement des capacités des institutions, des ONG locales et des organisations communautaires à aider les populations. Cependant, la diminution des coupes illégales pourrait aussi être préjudiciable aux populations locales actuellement actives dans le secteur forestier, raison pour laquelle toute campagne de lutte contre les coupes illégales doit aller de pair avec la promotion d'autres moyens de subsistance.

Phase 8. **Certification selon un programme internationalement reconnu.** Une fois les sept premières étapes accomplies, les producteurs auront presque atteint des niveaux de performance certifiables. Grâce à l'aide prévue en Phase 6, les producteurs voudront tirer le meilleur parti possible de leurs investissements dans la gestion forestière en obtenant la certification.

Il est urgent de réduire l'exploitation illégale, la sous-déclaration des volumes récoltés et la sous-évaluation des ressources forestières. Les niveaux de pertes et de dommages enregistrés avec les méthodes actuelles de gestion non durable suffisent largement à justifier (à long terme) les réformes envisagées. A court terme, une aide est nécessaire à la conception, l'installation et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle dans les pays producteurs.

2.4 LES FACTEURS SUSCEPTIBLES DE LIMITER LES PROGRÈS

L'existence d'une économie "informelle" dans beaucoup de pays est un facteur limitant important. Faire face au commerce illégal de bois n'implique pas seulement la détection et la suppression des activités illégales. Lorsque les communautés locales, impliquant un nombre élevé de personnes, se sont habituées à gagner leur vie grâce aux coupes forestières illégales, à l'occupation ou à la conversion des terres, les problèmes liés au changement économique et social ne peuvent pas être ignorés. Par ailleurs, pour que cette proposition soit réaliste, le bois "légalement" certifié doit être disponible en volumes suffisants pour répondre au marché.

En conséquence, une période de transition est nécessaire pour convertir l'économie forestière informelle en un secteur légal et pour offrir des alternatives économiques aux communautés locales impliquées (spécialement dans les pays où la récolte totale est bien au-dessus du niveau de remplacement). Souvent, cela affectera les petits opérateurs illégaux, tels que bûcherons, coupeurs nomades utilisant la tronçonneuse, transporteurs et détaillants. L'importance des activités illégales de petite envergure varie grandement d'un pays ou d'une région à l'autre. Dans certains cas, il est possible de déterminer que de telles activités fournissent des volumes importants sur le marché, à travers un processus de "blanchiment" par les opérateurs internationaux.

Les grandes sociétés sont plus faciles à identifier, à surveiller et à impliquer dans des programmes coordonnés, mais la situation est en effet rarement blanche ou noire : les activités légales et illégales sont souvent intimement mélangées ; les grands achètent aux petits, et c'est précisément en traquant et en vérifiant leurs sources d'approvisionnement que l'on convaincra les grands à renoncer aux petits fournisseurs illégaux. Ces sociétés plus grandes peuvent même développer des formes durables d'association avec ces petits fournisseurs si elles veulent maintenir leurs niveaux d'activité. D'autres activités de transformation en aval devraient être développées, aidant ainsi à fournir des emplois légaux à des opérateurs anciennement illégaux. La condition clé pour que les grandes sociétés

acceptent de changer leur comportement est de leur assurer des conditions de concurrence loyale entre eux c'est-à-dire que les mêmes règles s'appliquent à tous au niveau provincial ou national, voire sous-régional.

PROGRÈS DE LA CERTIFICATION DANS QUELQUES PAYS CHOISIS

1 BÉNIN

1.1 HISTORIQUE

Aucune tentative d'introduction de la certification forestière dans le pays n'a été remarquée. L'histoire récente du développement du secteur forestier au Bénin peut fournir quelques indications sur le niveau que le pays a atteint en matière de gestion de ses ressources forestières.

Au début des années 1990, une nouvelle politique forestière complétée par les textes d'application fut élaborée. Les principaux thèmes de cette politique forestière sont clairs et suggèrent que les pouvoirs publics étaient conscients des principaux problèmes auxquels le secteur forestier faisait face à l'époque. Cette politique a reconnu la nécessité non seulement d'un renforcement institutionnel mais également d'une réorganisation de l'administration forestière.

Le gouvernement avait alors annoncé son intention de réviser les taux d'imposition et des charges forestières afin de financer de la mise en œuvre de la nouvelle politique. Il semblait avoir pris conscience de la nécessité d'envisager d'autres moyens d'accès à la ressource forestière pour les opérateurs privés et de redoubler d'ardeur en matière de collecte des recettes et d'amélioration de la comptabilité. En dépit de la promulgation en 1996 de la législation relative à la "nouvelle" politique forestière, elle n'a été que très peu appliquée.

Le développement du secteur a été et reste presque entièrement l'affaire des bailleurs de fonds. La première grande tentative de coordination du projet de développement du secteur forestier s'est arrêtée en 1999 avec l'achèvement du Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN). Après cela, la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds travaillant en collaboration avec le gouvernement ont donné la priorité à une approche plus participative du développement de ce secteur.

La tendance était récemment à la décentralisation administrative. Malheureusement, cette décentralisation s'effectue sans une compréhension claire des rôles et responsabilités respectifs des autorités centrales et locales dans la gestion et la réglementation du secteur forestier.

1.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Jusqu'à une date récente, il n'y a eu aucun effort particulier pour impliquer les partenaires au processus de formulation de la politique forestière. La loi forestière actuelle date de 1993 et prévoit des dispositions pour leur participation, mais elle n'a été adoptée par le parlement qu'en 1996. Il a d'abord fallu identifier les parties prenantes au niveau national.

Des signes récents indiquent que le gouvernement perçoit mieux l'importance de l'implication des parties prenantes. Toutefois, il s'avère que cette nouvelle orientation tarde à produire des effets significatifs sur le terrain.

1.3 ANALYSE

1.3.1 Contraintes et obstacles

L'économie forestière du Bénin est peu développée ; et il n'y a donc aucune donnée commerciale disponible. Cela signifie que les exportations annuelles des principaux produits (contre-plaqué, placage, grumes et sciage) sont inférieures à 1000 m³. En raison de la faible contribution de ce

secteur au commerce extérieur, il est peu probable que la certification suscite l'engouement des opérateurs de la filière.

De nombreux facteurs réduisent les capacités de GDF et l'adhésion générale au processus de certification :

- ◆ Le gouvernement reste attaché à l'approche autoritaire en matière de réglementation du développement du secteur forestier ; ce qui a donné lieu à l'application de mesures inappropriées et contre productives qui n'ont pu assurer la promotion de la gestion durable. La taxe d'abattage reste inchangée depuis 1974 ; donnant lieu à la sous-évaluation systématique de la ressource forestière, à la surexploitation et à la perception de faibles recettes financières par les pouvoirs publics.
- ◆ Grâce au système de permis, la Direction des Forêts et Ressources Naturelles (DFRN) a la main mise sur l'exploitation, la commercialisation et la transformation du bois issu des forêts naturelles. Malgré cela, de nombreuses scieries sont approvisionnées par des exploitants sans licence, dont les activités sont illégales (Agbeton, 2002).
- ◆ Même en cas de succès de la lutte contre les coupes illégales, la déforestation doit être sensiblement réduite si on veut garder l'espoir d'une gestion durable de la forêt. En effet, 70 000 ha de forêt (2,3% du couvert forestier) sont perdus chaque année du fait de la déforestation due aux activités agricoles, aux feux de brousses et à la récolte du bois de chauffage (FAO, 2001).
- ◆ Le taux de croissance élevé de la population béninoise réduit considérablement l'espoir de pouvoir un jour maîtriser le fléau de la déforestation. En effet, selon les prévisions, la population du Bénin devrait doubler à l'horizon 2020, ce qui entraînera une importante augmentation de la demande en produits ligneux et en terres agricoles. Au demeurant, les sources de revenu et de combustible de substitution étant peu abondantes, la pression des populations rurales sur la ressource forestière ne pourra que s'accroître au cours des années à venir.
- ◆ En raison de la modeste contribution du secteur forestier à l'économie nationale, le gouvernement a eu tendance à ne pas le prendre en compte au moment de définir d'autres politiques sectorielles, notamment celle relative à l'agriculture. En conséquence, la politique agricole devra vraisemblablement faire l'objet de réformes pour s'assurer de l'identification et de la protection satisfaisante des ressources forestières permanentes. Toutefois, il semble peu probable qu'il y ait une volonté politique suffisante pour mener à bien les réformes législatives dans ce sens.

1.3.2 Potentiel et mesures d'encouragement

Comparativement à d'autres pays de la région, il existe au Bénin très peu de mesures d'incitation à la certification. L'introduction récente de la décentralisation politique et administrative est une mesure encourageante. Elle pourrait renforcer l'autonomie financière et administrative des communautés locales, renforçant par-là même l'incitation à une meilleure gestion du domaine forestier.

Un important projet financé par la Banque Mondiale, le "Programme de Gestion des Forêts et Terroirs Riverains" (PGFTR) est prévu cette année, et devrait donner un coup de fouet à l'amélioration de la gestion forestière. Le projet prendra en compte le renforcement des institutions et la gestion participative de la forêt.

1.3.3 Etapes vers l'obtention de la certification

La mise en œuvre du processus de la certification forestière fait encore face à des obstacles majeurs au Bénin. Contrairement au Ghana qui a déjà accès à d'importants et juteux marchés en Europe, les volumes exportés par le Bénin sont insignifiants et le volume commercial qui devrait inciter à rechercher la certification reste faible, raisons pour laquelle il n'est probablement pas encore souhaitable de faire de la certification un objectif explicite, mais de s'atteler à faire appliquer la politique forestière en vigueur.

Les mesures suivantes pourraient être envisagées pour s'acheminer vers la GDF.

- ◆ Le très faible taux de la taxe d'abattage prive l'administration forestière d'une source de financement cruciale, raison pour laquelle il doit être relevé le plus tôt possible. Si nécessaire, la taxe d'abattage et l'ensemble de la fiscalité relative à l'exploitation forestière devraient être indexés au moyen d'une législation appropriée.
- ◆ Le gouvernement doit très vite clarifier les rôles respectifs des administrations locales et centrales dans la gestion de la ressource forestière. La confusion qui règne actuellement pourrait favoriser une application incohérente et contre productive de la politique forestière. Si possible, la gestion forestière doit être confiée à l'administration locale, le gouvernement central se contentant de la réglementation et du contrôle.
- ◆ Les réformes législatives doivent aller de pair avec le changement des comportements à tous les niveaux de l'administration pour soutenir une approche plus participative du développement du secteur forestier. On pourrait commencer par la mise en place de mécanismes formels et informels visant à impliquer les différents acteurs, notamment les industriels, les communautés locales et d'autres administrations publiques. Certaines initiatives ont déjà été prises dans ce sens. Toutefois, il faudra du temps pour que le gouvernement et les parties prenantes se retrouvent pour définir d'un commun accord les rôles et responsabilités de chaque partie dans le processus de développement du secteur forestier.
- ◆ Une fois un véritable dialogue établi avec les parties prenantes, le gouvernement devra solliciter leur point de vue sur les questions cruciales, notamment l'accès aux forêts de production, la sécurisation de la propriété et la répartition des bénéfices.

2 LE CAMEROUN

2.1 HISTORIQUE

Un groupe national de travail approuvé par la GDF a été créé en 1996. C'est un comité constitué des représentants du gouvernement, des ONG, des sociétés forestières, des communautés locales, scientifiques et universitaires. Ce Comité a élaboré un projet de normes nationales constituées sur la base d'une combinaison des principes et critères de GDF, des directives de l'OIBT et des principes et critères de l'OAB. Des tests ont été effectués sur le terrain sous la houlette du CIFOR et ces normes ont été adaptées. Un atelier s'est tenu en fin février 2002 pour valider le projet de normes nationales de certification par rapport aux critères GDF et OAB/OIBT. Certains aspects des normes nationales ont été modifiés pour les rendre compatibles avec celles de GDF et OAB/OIBT.

Le secteur privé a marqué peu d'intérêt pour la certification. Les concessionnaires s'attellent plutôt à l'élaboration des plans de gestion qui leur permettraient d'être assurés de pouvoir conserver leurs concessions. Seuls quelques concessionnaires parmi les plus importants ont participé activement au processus de certification en intégrant les objectifs de la certification dans leurs plans de gestion.

Plusieurs bailleurs de fonds sont activement engagés dans l'amélioration des normes de gestion forestière au Cameroun. A titre d'exemple l'AFD a aidé les concessionnaires français à financer l'élaboration des plans de gestion et leur application sur le terrain. L'UE et le WWF ont soutenu le développement de la GDF et de la certification en finançant des projets pilotes. La collaboration avec un concessionnaire a été envisagée à un certain moment, mais cet aspect du projet a été suspendu.

2.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

La participation des parties prenantes au processus de certification s'est essentiellement réduite aux acteurs clés intervenant au niveau national. Jusqu'ici, on a enregistré peu de tentatives sérieuses d'application réelle de la certification sur le terrain. Comme indiqué ci-dessus, les concessionnaires étant plus soucieux de satisfaire aux exigences légales liées à l'élaboration des plans de gestion, l'intérêt du secteur privé pour la certification reste limité.

2.3 RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE

Les forêts productives camerounaises sont actuellement en majeure partie gérées par le secteur privé. Cette gestion est réglementée et contrôlée par les pouvoirs publics. L'Etat joue un rôle clé dans l'amélioration de la gestion forestière, et repose sur sa capacité à assurer l'application affective de la législation en vigueur. Quelques mesures ont été prises pour accroître la transparence et garantir plus d'efficacité dans la réglementation du secteur. Toutefois, des doutes subsistent par rapport à la volonté politique de lutter activement contre la corruption qui est la première étape majeure du renforcement de la réglementation.

2.4 ANALYSE

2.4.1 Contraintes et obstacles

Selon Forests Monitor (2002), la production de grumes est estimée entre 4,5 et 5,1 millions de m³ alors que, selon les estimations officielles, la production durable est estimée à 3,5 millions de m³ par an. Ces chiffres traduisent une pratique étendue de l'exploitation illégale et un niveau de production non soutenable des grumes. L'extension récente et considérable de la capacité de transformation suggère également un risque de surexploitation.

Bien que le gouvernement ait pris des mesures pour réprimer les violations les plus flagrantes du cahier des charges, certains concessionnaires bénéficiant d'appuis politiques ne payent pas les amendes ce qui compromet sérieusement les efforts des pouvoirs publics visant à accroître le degré d'application de la réglementation. Or sans une application rigoureuse de la réglementation, il serait illusoire de prétendre instaurer des normes de gestion forestière.

Par ailleurs, la GDF est sérieusement compromise au Cameroun du fait de la pratique permanente du braconnage et du commerce du gibier. La pression du braconnage est tellement forte que si elle est maintenue au niveau actuel, cette activité aura des conséquences désastreuses sur la biodiversité de la forêt tropicale ; les populations des primates rares sont particulièrement menacées.

2.4.2 Potentiel et mesures d'encouragement

Plusieurs facteurs contribuent à la création d'un environnement propice à l'instauration de la certification au Cameroun. La législation est relativement solide et en général favorable à la GDF. A titre d'exemple, la législation a prévu le partage des bénéfices avec les communautés et les autorités locales. C'est un dispositif essentiel qui favorise la participation des parties prenantes à la gestion de la forêt.

L'administration forestière connaît actuellement des réformes qui donnent à penser que les pouvoirs publics prennent pleinement conscience de la nécessité d'opérer des réformes institutionnelles pour renforcer la réglementation du secteur forestier. Certaines réformes importantes ont déjà été effectuées. Actuellement, l'Unité Centrale de Contrôle placée sous l'autorité directe du Ministre est chargée de faire respecter la législation forestière avec l'appui de Global Witness, un observateur indépendant. Cette disposition témoigne de la détermination du gouvernement à lutter contre le braconnage et la corruption. De fait, le Gouvernement a approuvé dans leur ensemble les rapports de terrain produits par Global Witness en janvier 2003 et qui présentaient des cas d'exploitation illégale.

L'intérêt que manifestent la communauté internationale et les bailleurs de fonds pour les forêts camerounaises pourrait être un effet stimulant à l'instauration de la certification forestière. Les financements pourraient être disponibles pour toutes initiatives dont l'objectif est la promotion d'une meilleure gestion de la ressource forestière. La disponibilité des fonds dépendra évidemment de l'appréciation des bailleurs de fonds sur la volonté politique réelle du gouvernement d'améliorer la gestion forestière.

Le bois produit au Cameroun est exporté à plus de 90%. En 1998-1999, les exportations de bois représentaient 27% des recettes d'exportation. En dépit de la taille considérable des marchés asiatiques, ceux à forte rentabilité d'Europe et des Etats-Unis qui préfèrent de plus en plus importer le bois issu de la production durable gardent une place non négligeable. L'instauration de la certification

permettra sans doute aux exportateurs camerounais de conserver, et même, d'accroître leur part sur ces marchés fortement rémunérateurs.

2.4.3 Etapes vers la certification

Le Cameroun ne semble pas suffisamment préparé pour être en mesure d'instaurer la certification de la gestion forestière à grande échelle au cours des cinq prochaines années. Les mesures suivantes sont recommandées pour faire évoluer la situation :

- ◆ augmenter l'aide des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics aux concessionnaires qui s'efforcent à prendre en considération les normes de certification dans leurs plans de gestion et leurs activités ;
- ◆ s'appuyer sur les initiatives en cours dans la région, notamment ECOFAC ; encourager d'autres concessionnaires à collaborer avec le gouvernement et les bailleurs de fonds pour l'instauration volontaire des normes de gestion ;
- ◆ mettre en place, à l'échelle nationale, un système de traçabilité qui permette aux concessionnaires qui sont en règle de faire la preuve de la source de leurs grumes à leurs clients et aux pouvoirs publics et, à l'inverse, de détecter et d'assécher les sources d'approvisionnement illégales.

D'une manière plus générale :

- ◆ Le gouvernement doit mener, avec l'appui des bailleurs de fonds, des actions visant à endiguer le commerce des produits du braconnage. La solution à ce problème pourrait passer par le renforcement de la réglementation du commerce de gibier ; en rendant les sociétés forestières plus responsables des activités de leurs employés, en renforçant les mesures d'application et en accroissant les amendes dont sont passibles les sociétés et individus qui participent directement ou indirectement au commerce illégal du gibier. La réduction sensible de ce commerce peut s'avérer difficile à court terme, d'autant que cette activité fait partie des moyens de survie les plus rentables auxquels peuvent accéder de nombreuses populations rurales défavorisées. Ces populations peuvent être encouragées à réduire leur dépendance vis à vis de la chasse au moyen de la création de sources de revenu de substitution et une meilleure répartition des retombées financières de l'exploitation forestière.
- ◆ Dans un contexte camerounais marqué par la complexité des interactions entre les divers acteurs du secteur forestier, il importe de mettre en place des mécanismes visant à impliquer tous les principaux intervenants dans la gestion forestière et dans la résolution des conflits d'intérêt. Les agents de vulgarisation gouvernementaux doivent travailler en étroite collaboration avec les ONG et les bailleurs de fonds pour la mise en place des mécanismes nécessaires à l'implication des acteurs locaux de la filière bois à travers tout le pays.
- ◆ Le gouvernement doit continuer à faire la preuve de sa détermination à lutter contre la corruption et renforcer l'application de la réglementation forestière.

3 LA REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

3.1 HISTORIQUE

A la fin des années 1990, il y a eu une tentative de création, avec l'appui de l'UE, d'un groupe national de travail chargé de la certification, ayant une structure et des objectifs similaires à celui du Cameroun. Mais l'instabilité politique a entraîné la disparition de ce comité. Les principaux acteurs du secteur estiment qu'il existe actuellement peu d'engouement pour l'instauration de normes nationales en RCA. Jusqu'ici, une seule société, IFB, a publiquement annoncé qu'elle recherche la certification, même si elle n'a pas l'intention de satisfaire aux exigences du FSC qui, selon elle, sont très

onéreuses. IFB souhaite plutôt obtenir la certification Keurhout². La société a déjà pris les premières mesures visant à améliorer les méthodes de gestion forestière suite à la récente approbation de son plan d'aménagement par le gouvernement.

3.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Rares sont les indications d'une participation significative des parties prenantes au développement du secteur forestier au-delà d'un niveau strictement local.

3.3 ANALYSE

3.3.1 Contraintes et obstacles

La RCA est confrontée à des problèmes similaires à ceux de la RDC, notamment en ce qui concerne les infrastructures de transport, qui sont en état de délabrement, ce qui entraîne la surexploitation des zones accessibles. Parmi les autres problèmes figure le commerce du gibier qui est une importante source de revenu pour les populations rurales pauvres, notamment pour les communautés de chasseurs, raison pour laquelle il sera bien difficile d'impliquer ces populations dans la lutte contre le braconnage et le commerce du gibier.

3.3.2 Potentiel et mesures d'encouragement

Il existe divers facteurs favorables à la GDF et par conséquent à la certification :

- ◆ Le système de concession actuellement en vigueur accorde les droits d'exploitation au concessionnaire pour une durée indéterminée. Cette disposition n'est pas l'idéal, mais elle doit encourager l'exploitant à organiser la gestion sur une plus longue durée et accroître les chances d'accéder aux fonds nécessaires pour financer les investissements.
- ◆ Il existe peu de concessionnaires en activité en RCA, raison pour laquelle il devrait être plus facile d'y renforcer la réglementation par rapport aux autres pays de la région.
- ◆ Le gouvernement centrafricain s'est attaché les services de la SGS pour contrôler les grumes exportées via les ports du Cameroun. Cette démarche traduit la volonté du gouvernement de maîtriser les exportations pour améliorer le recouvrement des recettes.
- ◆ IFB (Industrielle Forestière de Batalimo) bénéficie d'un projet mené avec l'appui d'ECOFAC, relatif à la gestion d'une concession à proximité d'une aire protégée ; ce projet pourrait servir d'exemple aux autres concessionnaires. Parmi les mesures progressives intégrées dans le plan de gestion, on peut notamment retenir des actions de lutte contre la chasse.

3.3.3 Etapes vers la certification

Il est possible d'instaurer un mécanisme local de certification, notamment dans le cadre des projets financés par les bailleurs de fonds ; mais elles sera nettement plus difficile que partout ailleurs tant que les pouvoirs publics n'auront pas renforcé la réglementation en profondeur. C'est pourquoi, par réalisme, la Vérification de l'Origine Légale (VOL) et la Vérification de Conformité à la Réglementation (VCR) doivent être adoptées à court terme pour aider les pouvoirs publics à faire respecter la réglementation et assurer l'évolution vers la GDF et la certification volontaire.

Les mesures spéciales :

- ◆ Partager l'expérience et les enseignements tirés du projet d'ECOFAC avec les autres concessionnaires.

² Le système Keurhout est une initiative du gouvernement néerlandais qui vise à s'assurer que le bois importé aux Pays Bas provient d'une exploitation forestière durable. Une tierce partie accréditée vérifie l'origine du bois et évalue si la gestion est conforme aux critères fixés par le gouvernement.

- ◆ Organiser des rencontres réunissant les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les principaux intervenants du secteur pour étudier la faisabilité de la VOL/VCR et évaluer le degré d'adhésion.

4 LE CONGO BRAZZAVILLE

4.1 HISTORIQUE

L'avant-projet de l'OIBT visant à identifier et à analyser les principales entraves à l'application des critères et indicateurs OIBT a été lancé en début 2002 (OIBT, 2002). Ce projet n'en est qu'à une phase préliminaire et n'est pas de nature à avoir une influence significative sur les méthodes de gestion forestière. En janvier 2001, une seule société détenait la certification Keurhout pour 1.150.816 ha.

4.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Dans le cadre de la certification Keurhout, il est admis que les différents intervenants ont été consultés ; cependant, les modalités de partage des retombées financières avec les parties prenantes locales ne sont pas clairement définies. Dans les autres zones, l'organisation des parties prenantes est embryonnaire ; et au niveau national, leur contribution à l'élaboration de la politique est insignifiante.

4.3 ANALYSE

4.3.1 Contraintes et obstacles

A l'instar de la RDC et de la RCA, l'instauration de la certification fait face à de sérieuses entraves au Congo :

- ◆ Le contrôle du secteur forestier est fortement affecté par l'insuffisance de personnel qualifié et les concessionnaires en sont réduits à pratiquer l'auto contrôle.
- ◆ La nouvelle loi forestière est en cours de finalisation et les textes d'application sont encore attendus. La non finalisation des mécanismes législatifs ne ferait qu'accroître l'incertitude ; elle compromettrait le développement du secteur et pourrait favoriser la détérioration de la ressource.
- ◆ La nouvelle loi semble intégrer quelques mesures novatrices. Toutefois, en dépit du fait qu'elle constitue une avancée, cette législation reste en retard par rapport à celle de la plupart des pays de la région. A titre d'exemple, la prise en charge de la foresterie communautaire est réduite au strict minimum.
- ◆ Le pays n'a pas encore retrouvé la stabilité politique, économique et fiscale. Cette situation est la source d'une incertitude improprie à encourager les investissements dans le développement de l'industrie de transformation qui est un élément important du développement d'un secteur forestier économiquement rentable, et favorable au renforcement des méthodes de gestion améliorée et à la certification.

4.3.2 Potentiel et mesures d'encouragement

La participation de CIB, IFO/Danzer, ITBL/BTA et de Mokabi-Rougier dans la mise en place d'un code de conduite à travers l'ATIBT est une étape positive (voir Section 1.2). Toutefois, la manière dont ce code de conduite sera mis en place au niveau d'UFA n'a pas été clairement spécifiée.

Rares sont actuellement les mesures d'incitation à la certification. Toutefois, l'expérience réussie de la certification Keurhout par la Société CIB prouve que d'autres concessionnaires peuvent également mener la certification avec succès.

4.3.3 Etapes vers la certification

En raison de la situation actuelle du secteur forestier et d'autres problèmes qui se posent dans le pays, la certification forestière ne fait pas partie des priorités de la plupart des parties prenantes. Toutefois, le succès de la certification de la CIB aux normes Keurhout laisse penser que d'autres concessionnaires sont capables d'obtenir la certification.

Mesures spécifiques :

- ◆ La mise en place d'un forum national pour débattre des problèmes liés à la certification forestière, à l'exemple du Cameroun, serait une mesure appropriée pour autant que le climat politique se stabilise.
- ◆ Les enseignements tirés de la certification Keurhout réussie par la CIB doivent être partagés avec d'autres concessionnaires.
- ◆ L'instauration de la VOL/VCR doit être débattue entre les pouvoirs publics et d'autres acteurs importants de la filière bois. L'accent doit être mis sur la capacité de la VOL/VCR à aider le gouvernement à faire respecter la nouvelle législation actuellement en cours de finalisation. La mise en oeuvre d'un système national de traçabilité doit également encourager les concessionnaires à rechercher la certification, d'autant que les coûts et les difficultés rencontrées par les concessionnaires pour prouver l'origine de leur bois (un volet essentiel pour obtenir la certification des produits devant être mis sur le marché) seront sensiblement réduits.
- ◆ En juin 2002, le Ministère des forêts a désigné la SGS pour mettre en place un mécanisme de contrôle des exportations de grumes et de produits ligneux évacués par voies maritime et terrestre, essentiellement via le Cameroun en provenance du Nord Congo. Les grumes seront marquées d'un code barre depuis la forêt. C'est la première étape vers la mise en oeuvre du système de VOL. La prochaine étape devra être l'établissement d'un contrôle indépendant de l'origine légale des grumes et des produits ligneux et une réelle traçabilité, de la forêt aux usines ou à l'exportation.

5 LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

5.1 HISTORIQUE

Aucune initiative significative n'a été prise pour introduire la certification en RDC. Toutefois, une société basée au Royaume-Uni, en partenariat avec SOCEBO envisage la possibilité d'obtenir la certification FSC. Ce partenariat opère sous le nom de SAB Congo et gère une concession de 209,000 ha dans la province de Katanga au RDC.

5.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Jusqu'à une époque récente, L'implication des parties prenantes à quelque niveau que ce soit du développement du secteur forestier était très limitée. Le principal cadre d'implication des acteurs de la filière est le forum organisé avec l'appui de la FAO pour débattre des réformes du secteur forestier. Les consultations sont en cours avec les principaux acteurs (essentiellement les pouvoirs publics et quelques représentants du secteur privé) pour étudier la faisabilité des réformes législatives, institutionnelles et fiscales.

5.3 ANALYSE

5.3.1 Contraintes et obstacles

En dépit de leur intérêt marqué pour la certification, les parties prenantes estiment qu'il existe beaucoup d'autres problèmes plus pressants auxquels ils doivent s'attaquer en priorité. La plupart soulignent l'importance de l'amélioration du cadre institutionnel et fiscal du secteur forestier, et la

nécessité de réhabiliter l'infrastructure de base. L'insuffisance des ressources humaines et financières nécessaires à l'application de la nouvelle législation forestière constitue aussi une entrave sérieuse au véritable développement du secteur.

Jusqu'à une époque récente, la RDC était dévastée par la guerre civile et le pays demeure politiquement et économiquement instable. La guerre civile a gravement endommagé les infrastructures du pays, notamment les quelques rares usines de transformation du bois.

Ces dernières années, une bonne partie de la production de bois provenait du nord-est du pays, dans les zones sous contrôle des mouvements rebelles.

Les capacités de l'administration du secteur forestier sont gravement limitées par une mauvaise réglementation de la gestion forestière et le faible recouvrement des recettes fiscales. Entre 1996 et 2000, les pouvoirs publics n'ont recouvré qu'environ 1,4 millions \$ US générés par ce secteur, somme largement insuffisante pour permettre au gouvernement de contribuer efficacement au développement du secteur. Du fait d'une réglementation déficiente du secteur forestier, la plupart des sociétés minorent facilement les volumes de la production et des exportations de grumes pour ne verser à l'Etat que des redevances dérisoires par rapport au volume de leurs activités.

5.3.2 Potentiel et mesures d'encouragement

En dépit de l'absence d'un débat élargi autour de la certification en RDC, plusieurs acteurs principaux du secteur forestier y sont sensibilisés. Le secteur privé a d'autant plus intérêt à instaurer la certification que son absence peut leur réduire l'accès aux traditionnels marchés d'Europe du nord (Trinidad 2002 SODEFOR, comm.pers.). Les fonctionnaires gouvernementaux sont généralement favorables à la certification estimant qu'elle permettra de renforcer le contrôle de la gestion forestière et le respect de la réglementation (Zazy Ngisaka 2002 – SPIAF – comm.pers). D'une manière générale, les exploitants semblent marquer de l'intérêt pour la certification même lorsqu'ils ne sont pas suffisamment informés des exigences liées à sa véritable application et, comme indiqué ci-dessus, bien qu'elle ne soit pas une préoccupation prioritaire.

Le gouvernement actuel semble avoir pris conscience de la nécessité de mener de profondes réformes fiscales et macro-économiques pour encourager les investissements privés dans le pays. Toutefois, du fait du risque élevé, il est peu probable que les investissements occidentaux s'accroissent considérablement à court terme.

La nouvelle politique forestière et les textes d'application en cours d'élaboration devraient être un cadre normatif au service de la gestion forestière, mais la législation manque encore de précision.

5.3.3 Etapes vers la certification

En ce moment, la certification n'est pas une priorité en RDC. Les pouvoirs publics doivent d'abord s'employer à d'autres actions plus importantes visant à instaurer une organisation minimale dans le secteur forestier.

Une importante aide financière et l'assistance technique des bailleurs de fonds seront nécessaires pour aider le gouvernement à rétablir et restructurer l'administration forestière. Des fonds importants seront également nécessaires pour la reconstruction des infrastructures dont l'insuffisance a donné lieu à une grave dévastation des forêts accessibles situées près de la côte.

La récente initiative de paix a permis de rétablir les relations commerciales avec les régions contrôlées par les rebelles. On peut ainsi s'attendre à une augmentation considérable de la production de bois dans les zones où les grumes peuvent être évacuées par voie fluviale ; ce qui ne fera qu'accroître le risque d'une exploitation hâtive et incontrôlée des forêts. Une fois de plus, ce scénario souligne la nécessité de faire respecter la réglementation en vigueur au lieu de se consacrer à des objectifs à long terme.

En dépit du déficit de la capacité de mise en œuvre de la certification à court terme, les mesures suivantes sont recommandables :

- ◆ L'appui apporté en ce moment par la FAO à la réforme du secteur forestier a permis d'envisager une solution au problème de développement de ce secteur. La prochaine étape devrait logiquement consister à impliquer d'autres bailleurs de fonds en vue de la création d'un mécanisme d'investissement orienté et coordonné dans le secteur forestier.
- ◆ L'étude de l'approche VOL/VCR avec les principaux intervenants dans une démarche visant à s'attaquer au problème de la réglementation du secteur forestier.
- ◆ Une éventuelle prise en compte de la VOL/VCR dans le développement du secteur forestier dans le but de garantir une réglementation efficace.

6 LE GABON

6.1 HISTORIQUE

Un Groupe National de Travail a été créé en 1997 pour élaborer les normes nationales de certification forestière. Ces normes ont ensuite été testées sur le terrain avec les critères et indicateurs (P&I) qui les complètent. Le Comité s'efforce actuellement de promouvoir les nouvelles normes de certification auprès du secteur privé. Ces normes sont basées sur les normes OAB/OIBT de la GDF. Selon le Président du Groupe, elles sont compatibles avec les normes FSC (Ondo 2002 comm.pers.), bien que cet organisme ne les ait pas encore formellement évaluées.

La surface de forêts indépendamment certifiées au Gabon a quasiment doublé en mars 2003, suivant l'acceptation par Keurhout des concessions appartenant à LeRoy Gabon. Deux concessions sont ainsi maintenant certifiées 'Keurhout' au Gabon : les 575,000 ha de la concession LeRoy Gabon (CFAD) et une concession de 615,000 ha gérée par le groupe Thanry-CEB.

Quatre concessionnaires ont accepté de participer à la mise en oeuvre du code de conduite de l'ATIBT. Ce code de conduite est lié à la politique de l'OIBT/OAB sur la GDF, bien qu'on ne sache pas exactement ce qui sera exigé des sociétés participantes. Les sociétés concernées sont Thanry-CEB, LeRoy Gabon, Rougier-Gabon et S.B.L. (Voir Section 1.2).

6.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Au cours des dernières années, le gouvernement a pu collaborer plus étroitement avec le secteur privé. Le projet ECOFAC en est un exemple patent. Bien que l'expérience soit limitée, le gouvernement semble avoir conscience de la nécessité de renforcer le dialogue avec le secteur privé et les autres parties prenantes.

6.3 RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Le Gabon continue à développer le système de concession dans le cadre duquel le secteur privé assure la gestion, ne laissant aux pouvoirs publics que des fonctions de réglementation et de contrôle. Il est vrai que les opérateurs privés se sont efforcés d'améliorer les pratiques de gestion, notamment celles liées au développement des plans de gestion, mais le gouvernement doit renforcer la réglementation relative à la gestion des concessions pour s'assurer que l'amélioration des pratiques de gestion se poursuit.

6.4 ANALYSE

6.4.1 Contraintes et obstacles

Une part considérable du bois produit au Gabon est écoulee sur le marché asiatique qui est peu sensible aux effets de l'exploitation forestière sur l'environnement. Si le Gabon continue à privilégier le développement de ces marchés, il est donc très peu probable que l'on assiste à une demande significative de produits certifiés dans un proche avenir.

Le fait que le Gabon compte beaucoup sur les exportations de grumes réduit les chances de réalisation de la certification ; les marchés consommateurs de produits transformés à valeur ajoutée seraient les plus portés à exiger les produits certifiés.

6.4.2 Potentiel et mesures d'encouragement

Le bois figure au second rang des exportations gabonaises et contribue pour 15% des recettes d'exportation. Le gouvernement semble reconnaître qu'il est possible d'accroître la contribution du secteur forestier à l'économie nationale au moyen de la transformation procuratrice de la valeur ajoutée, et au moyen des plans visant à accroître sensiblement la capacité de transformation primaire et secondaire au cours des cinq années à venir. Si ces objectifs sont atteints, cette démarche pourrait inciter davantage les producteurs à se lancer dans la recherche de la certification.

Le Programme Sectoriel Forêts et Environnement (PSFE) est un nouveau projet intersectoriel en cours de développement ; il bénéficie de l'appui de nombreux bailleurs de fonds et vise à aider le gouvernement à établir un plan forestier national qui va appuyer la planification de la gestion améliorée et promouvoir la certification. On ignore avec précision sur quoi cette démarche débouchera, mais elle doit au moins sensibiliser les producteurs.

6.4.3 Etapes vers l'obtention de la certification

Les chances d'instaurer la certification sont faibles au Gabon. A l'instar des autres pays étudiés, l'expansion de la certification dépend essentiellement de la détermination des pouvoirs publics à faire adopter les réformes et une véritable réglementation du secteur. Les mesures suivantes sont particulièrement recommandées :

- ◆ S'assurer que les normes nationales de certification sont compatibles avec celles de la GDF. Dans le cas contraire, les acteurs de la filière doivent déterminer les mesures nécessaires pour établir la compatibilité et examiner l'opportunité de ces mesures.
- ◆ Du fait de l'absence d'incitations par le marché en faveur de la certification au Gabon, il faudrait voir s'il ne serait pas plus indiqué à moyen terme, de mettre l'accent sur une vérification de la conformité des activités (VCR) par rapport à la réglementation avec, dans un premier temps, mise en place d'une vérification de l'origine légale des produits (VOL) - cf. Annexe 1 pour les détails.
- ◆ Une fois les mécanismes de VOL et VCR en place, le gouvernement et les bailleurs de fonds devraient encourager les concessionnaires à améliorer la gestion forestière pour l'élever au niveau des normes nationales de certification.

De manière plus générale, les mesures suivantes sont recommandées pour s'approcher de la GDF au Gabon :

- ◆ Jusqu'ici, l'incapacité du gouvernement à tirer un revenu satisfaisant de l'exploitation forestière est une entrave sérieuse au financement du développement durable du secteur forestier. En conséquence, on doit mettre en place des mécanismes plus efficaces de "sécurisation des recettes forestières" et accroître le taux d'imposition de l'approvisionnement de la matière première.
- ◆ Comme au Cameroun, le commerce du gibier est une sérieuse entrave à l'instauration de la certification. Quelques initiatives ont été prises visant à résoudre ce problème ; à titre d'exemple, des recommandations faites au cours d'un atelier ont été mises en œuvre par la suite par le groupe CEB-Thanry. Mais des mesures plus décisives doivent être prises pour avoir un effet plus significatif sur la situation.
- ◆ Bien qu'étant de faible ampleur par rapport à d'autres pays en raison de la faible démographie des zones rurales, l'implication insuffisante des populations locales dans la gestion forestière demeure néanmoins un sérieux problème auquel il faut s'attaquer.

7. LE GHANA

7.1 HISTORIQUE

Un atelier a été organisé en juin 1996 pour examiner les éventuels avantages et inconvénients de la certification forestière. Cette démarche a conduit à la création d'un Comité National pour la certification Forestière chargé de conduire l'élaboration de normes nationales de certification. Le Projet du Système de Certification de la Gestion Forestière (FMCSF) a été mis en place au sein du Ministère des Forêts et du Territoire avec l'assistance de l'UE et du gouvernement hollandais. Un Comité Directeur chargé de la supervision du projet a été mis sur pied ; le comité était présidé par le Ministre des Affaires Foncières et de la Foresterie et comprenait les représentants de l'UE, de la Direction de la Foresterie, du Conseil de Développement des Exportations de Bois (TEDB) et du Bureau d'Inspection des Produits Forestiers (FPIB)- EFI, sans date.

En juin, au terme de consultations avec les acteurs de la filière, le FMCSF a publié un document qui présentait les normes de certification forestière assorti des critères et des indicateurs du modèle.

Les acteurs ghanéens de la filière bois ont accordé un soutien sans faille à l'élaboration de normes nationales de certification qui reflètent la situation actuelle du Ghana en terme de ressource et d'industrie forestière. Ce modèle prend en compte la certification forestière, la chaîne de contrôle et délivre un label. Un mécanisme de traçabilité est également en cours d'expérimentation. Bien qu'indépendant, le modèle a cherché à garantir sa reconnaissance à l'échelle internationale en adhérant aux critères et indicateurs GDF, OAB et OIBT.

Le développement de ce modèle national de certification a récemment fait face à des difficultés financières, entraînant la suspension de ses activités, en attendant de nouveaux financements.

7.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Les procédures mises en place au cours du Projet de Gestion des Ressources forestières (FRMP) et l'actuel Projet de Gestion des Ressources Naturelles (NRMP) ont prévu des mécanismes visant à impliquer les parties prenantes à divers niveaux. Il existe des groupes et des comités de travail au niveau national et local comprenant depuis la sous-commission parlementaire des Forêts et du Territoire en passant par les audiences nationales et sectorielles jusqu'aux comités de gestion de la foresterie communautaire (CFMC) au niveau des districts. Les CFMC sont composés des représentants des principaux intervenants comprenant entre autres : la Commission Forestière, l'industrie forestière et les propriétaires fonciers locaux. Les CFMC ont été mis sur pied pour examiner la gestion forestière et appuyer la GDF, à la fois au sein et en dehors des aires protégées.

D'autres structures favorables à l'implication des parties prenantes sont : la cellule de gestion intégrée de la forêt basée à Kumasi. Cette cellule est un forum ouvert aux parties prenantes pour débattre des problèmes politiques ; le NRMP se trouve à un niveau plus élevé et dispose de son propre Comité de Coordination des Programmes dans le cadre duquel les problèmes intersectoriels sont débattus.

L'implication des autres intervenants gouvernementaux du secteur forestier est partiellement prise en charge par le NRMP ; d'autres ministères concernés tels que ceux chargés de l'agriculture, des mines, de l'énergie, de l'environnement, et des organismes comme l'Institut Ghanéen de la Recherche Forestière (FORIG) font partie du comité de coordination des projets du NRMP.

7.3 RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE

Le gouvernement a joué, avec les bailleurs de fonds, un rôle moteur dans le développement du modèle de certification ghanéen, ce qui a permis de faire en sorte que la certification soit prise en compte dans les autres décisions politiques du gouvernement. En dépit de l'absence du secteur privé dans le comité de direction chargé de la gestion globale du projet de certification forestière, les

opérateurs privés ont pu contribuer au développement du modèle à travers leur participation à divers groupes de travail.

Parallèlement à leur rôle traditionnel de défenseur des droits des populations locales, les ONG doivent pouvoir contribuer de façon décisive à la vulgarisation des normes de certification. Actuellement, elles sont déjà actives dans le secteur forestier et quelques-unes ont commencé à travailler en étroite collaboration avec le gouvernement. A titre d'exemple, l'ONG Conservation International a été engagée par le gouvernement pour l'inventaire des forêts, la stratégie de développement de l'écotourisme et le développement des moyens de subsistances de base intégrés en zone de forêts dans les régions désignées comme étant des zones prioritaires pour la biodiversité mondiales.

7.4 ANALYSE

7.4.1 Contraintes et obstacles

L'exploitation illégale est très répandue. Selon le ministre ghanéen des Forêts et du Territoire, le Pr Kasim Kasanga, la production totale de grumes était de 3,7 millions m³ en 1999, soit environ quatre fois le volume de coupes autorisées par an (site internet du Times, sans date). Une part significative des coupes illégales sont effectuées avec l'accord tacite des populations locales qui recevraient de l'argent des exploitants (Birikorang 2001).

Les coupes illégales sont encouragées par le partage inéquitable des revenus de l'exportation légale avec les communautés locales. Selon Birikorang (2001), seulement 11% de la valeur potentielle (taxe d'abattage) sont partagés avec les populations locales. Le partage des revenus des coupes illégales est considérablement plus répandu.

L'exploitation illégale est renforcée par la consommation des scieries qui est plusieurs fois supérieure à la production légale. La demande de bois illégal demeurera forte tant que des mesures ne seront pas prises pour réduire la capacité de transformation, ce qui est une entrave majeure au processus de certification.

La déforestation est une menace encore plus sérieuse que les coupes illégales. En effet, la transformation de domaines forestiers en cacaoyère, l'extension des déboisements et de la culture sur brûlis et les feux de brousse fréquents dégradent et détruisent des surfaces importantes de forêt à travers le pays.

Entre autres facteurs qui entravent une éventuelle application de la certification au Ghana, on peut citer la complexité du système de gestion de la forêt ; celle-ci peut être source de lourdeurs administratives et affecter le déroulement du processus de certification. Certes, le nouveau gouvernement est en train d'adopter une approche plus participative et plus commerciale pour la gestion du secteur forestier, mais de nombreuses réformes fondamentales ne sont pas encore effectives. Tant que cela ne sera pas en place, le développement de la certification sera compromis.

7.4.2 Potentiel et mesures d'encouragement

Au regard des progrès réalisés jusqu'ici en matière de développement de normes nationales de certification, les perspectives d'application à une échelle significative sont grandes, à condition que l'appui des bailleurs de fonds soit acquis pour les phases initiales.

Actuellement, le gouvernement ghanéen a allégé les mécanismes de contrôle des mouvements de grumes en instaurant l'usage du Certificat de Conformité des Chargements de Bois (LMCC). Ce certificat est exigé pour autoriser le camionnage des grumes de la forêt à l'entrée des usines (OIBT 2001a). De telles procédures devraient faciliter l'institution des chaînes de contrôle. Le Ghana exporte des volumes considérables de bois vers les grands marchés européens, et plusieurs exportateurs sont conscients des bénéfices que pourrait leur procurer une certification crédible au niveau international. Bien qu'en soi la certification puisse ne pas accroître leur rentabilité, les exportateurs

sont néanmoins conscients du rôle qu'elle pourrait jouer pour les aider à conserver leurs parts de marché et éventuellement, en conquérir d'autres.

7.4.3 Etapes vers la certification

- ◆ Sécuriser des fonds suffisants pour assurer le développement permanent du modèle national de certification. Les financements des bailleurs de fonds seront nécessaires à court terme et, à plus long terme, les prélèvements fiscaux effectués sur l'exploitation forestière pourraient contribuer à alimenter un fonds national de la certification.
- ◆ Fournir l'assistance technique aux plus grands concessionnaires dans le but de renforcer les normes de gestion afin de les mettre au niveau des normes nationales de certification.
- ◆ Etablir des liens plus étroits avec les marchés européens pour s'assurer que les produits certifiés bénéficient d'une bonne promotion.
- ◆ Au fur et à mesure que le système de certification se développe, un mécanisme indépendant d'audit et de vérification sera nécessaire pour s'assurer de la conformité par rapport aux principes et critères et faciliter la traçabilité des grumes de la forêt jusqu'à la scierie. Il est essentiel que l'organisme chargé de vérifier la conformité vis-à-vis des normes de certification soit indépendant de ceux qui attribuent les droits d'exploitation et assurent l'application de la législation forestière, dans le but de garantir l'impartialité et de s'assurer le soutien des populations.

7.4.4 Réformes générales nécessaires au développement de la GDF et de la certification

- ◆ Amélioration des modalités de partage des revenus avec les populations locales.
- ◆ Les OC doivent absolument être mises en place pour s'assurer que les communautés locales sont considérées comme des intervenants à part entière. Pour y arriver, le gouvernement pourrait renforcer sa collaboration avec les ONG nationales et internationales ayant une expérience d'assistance aux OC en développant leur capacité à représenter les intérêts des populations.
- ◆ Il est impératif de renforcer la traçabilité des grumes ainsi que la capacité de surveillance et de vérification et, séparément toutefois, la capacité à faire appliquer la loi, au sein des administrations centrale et locales pour s'attaquer à l'abattage illicite et à la déforestation. Des mesures plus sévères doivent être prises à l'encontre des contrevenants, par exemple des amendes sensiblement supérieures aux bénéfices tirés des activités illégales. Pour le cas particulier des infractions les plus graves, les pouvoirs publics doivent pouvoir interdire à l'exploitant de soumissionner pour d'autres marchés.
- ◆ La corruption demeure un problème sérieux au Ghana en général, et dans le secteur forestier en particulier. L'émergence d'une société civile soucieuse de ses droits et assurée de pouvoir dénoncer les transgressions auprès d'organismes indépendants et épris de transparence permettra de progresser sensiblement dans la résolution du problème. Néanmoins, des mesures spécifiques pour lutter contre la corruption au sein des administrations publiques aux niveaux local et central seront nécessaires.
- ◆ Les recettes provenant de l'exploitation légale peuvent être augmentées en ayant recours aux mécanismes du marché pour établir le prix de la ressource. Actuellement, la référence est le prix arrêté par l'administration, qui est à l'origine de la sous-évaluation de la ressource. Le gouvernement examine la possibilité de mettre en place un mécanisme d'appel d'offres. Cette démarche devra permettre d'assurer que le taux des droits d'accès à la ressource forestière reflète un peu plus la véritable valeur de la ressource, garantissant ainsi une part accrue des revenus au gouvernement et aux populations locales tout en améliorant la transparence dans le processus de sélection des concessionnaires.

8 LE MOZAMBIQUE

8.1 HISTORIQUE

Au Mozambique, on note très peu d'initiatives liées à la certification forestière. La Direction Nationale des Forêts et de la Faune (DNFFB), la Ford Foundation et la Banque Mondiale ont mené une étude sur la certification forestière dans la province de Manica, en collaboration avec les populations locales. Dans la province de Gaza, la FAO mène un projet de foresterie communautaire (CBNRM) financé par le gouvernement hollandais, en collaboration avec la DNFFB et les populations locales, visant à examiner la possibilité de certifier le charbon de bois exporté vers l'Afrique du Sud (EFI 2000).

En tant que pays membre de la SADC, le Mozambique participe au Processus Zone Sèche d'Afrique qui comprend notamment des débats régionaux sur les critères et indicateurs liés à la gestion durable de la forêt dans les pays de la SADC.

La politique et la législation forestière du Mozambique sont de très bonne qualité et mettent l'accent sur la participation des divers acteurs de la filière et les mesures visant à assurer une répartition rationnelle des bénéfices.

Quelques mesures essentielles ont été prises récemment pour accroître l'accès et la sécurité de la propriété. Le système de concession a été introduit en 2001 avec l'entrée des opérateurs privés dans l'industrie de transformation. La législation permet également aux communautés locales de gérer des concessions sur une période allant jusqu'à 50 ans. Il s'agit là d'une avancée notable par rapport au précédent système de licence qui permettait à l'opérateur d'exploiter une certaine quantité de bois dans une zone donnée sans prendre la moindre disposition pour une bonne gestion à long terme.

Les bailleurs de fonds encouragent l'amélioration de la gestion forestière au Mozambique. En raison de l'insuffisance de données récentes et précise sur la ressource forestière, de nombreux projets privilégient le travail d'inventaire, suivi de la planification de la gestion.

8.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

En général, le gouvernement reconnaît parfaitement l'importance des principales parties prenantes, comme l'illustre la récente création d'un Comité National ("Forum de Consulta"), dans le cadre d'un programme financé par le DFID. Il est essentiellement animé par les représentants du DNFFB, du secteur privé, des ONG et de l'Université de Maputo. Chaque membre de ce noyau est à la tête d'une commission technique chargée de la législation, des investissements, des communautés locales et des concessions. Un comité élargi de 80–100 personnes siège trimestriellement pour examiner les problèmes politiques. Les ONG interviennent à travers des organismes nationaux et internationaux tels que : ORAM (une ONG mozambicaine), UICN Alisei (d'Italie), et World Vision (des USA). Des efforts sont déployés dans le sens de faire adopter une approche consensuelle au Comité, permettant ainsi à travers les intervenants de contribuer à l'élaboration de la politique forestière.

Pour mieux coordonner la participation des parties prenantes au développement du secteur forestier au niveau local, la législation sur la forêt et la faune prévoit la création de comités de gestion des ressources naturelles au niveau des municipalités et des districts. En dehors des représentants des communautés locales, le secteur privé, les associations d'agriculteurs et l'administration locale doivent être représentés au sein de ces comités (Nhantumbo 2000).

Il n'existe aucune organisation syndicale spécifique pour les sociétés forestières. Néanmoins, le CTA, l'organisme national de coordination des sociétés privées, fait maintenant partie de ce comité. Mais le code de conduite et d'autres orientations relatives à l'industrie forestière n'ont pas encore été élaborés.

8.3 ANALYSE

8.3.1 Contraintes et obstacles

Actuellement, les exportations à l'étranger de produits ligneux du Mozambique sont modestes ; la majeure partie est écoulée sur les marchés asiatiques dont rien ne laisse penser qu'ils exigeront des produits certifiés dans un proche avenir. Au demeurant, le secteur de la transformation est en piteux état, ce qui revient à dire qu'à moyen terme, il est peu probable que le Mozambique exporte des produits à valeur ajoutée répondant aux normes de qualité en vigueur dans les marchés où la certification est un facteur déterminant.

Il est impératif d'améliorer la participation, notamment des populations locales, dans la gestion forestière pour obtenir la certification dans les pays en développement des régions tropicales. C'est un véritable défi au Mozambique où une bonne partie des populations dépend encore des ressources forestières, notamment en ce qui concerne le bois de chauffage³, le charbon de bois et le bois de charpente. Au Mozambique, la guerre civile fut un facteur de supplémentaire d'utilisation du bois comme moyen de subsistance. La guerre a occasionné le déplacement des populations dont la conséquence fut la concentration de la pression sur la ressource dans les sites occupés par les déplacés. Ainsi, en raison de leur dépendance vis à vis de la ressource forestière, la participation active des communautés locales sera indispensable pour relever le défi de la GDF.

La participation actuelle des communautés à la gestion de la forêt est négligeable. Par exemple, au cours d'une série d'entretiens avec les concessionnaires, Kloeck-Jenson (2002) a essayé de déterminer le degré d'implication des populations locales dans la gestion des concessions ; il s'est avéré que leur participation était minimale, se limitant à l'enrôlement pour le dégagement des pistes et l'évacuation des grumes.

Le gouvernement semble percevoir l'intérêt d'impliquer les populations locales au processus de rationalisation de la gestion forestière. Ce problème est pris en compte dans la législation forestière à travers, entre autres mesures, la définition des rôles des divers intervenants. Toutefois, cette législation pose des problèmes majeurs ; par exemple, la consultation des communautés locales n'est pas un préalable à l'attribution des licences d'exploitation et des concessions. Cette disposition est due au fait que la loi foncière n'exige la consultation des populations locales qu'en cas de demande de droit d'utilisation totale et exclusive de la terre, ce qui n'est pas le cas pour l'allocation des concessions d'exploitation forestière. Ces dispositions légales seront progressivement testées dès qu'on aura commencé à attribuer les concessions dans les régions où elles seront confrontées à l'utilisation de la ressource forestière par les communautés locales (Kloeck-Jenson 2000).

Certes, la loi prévoit la gestion des forêts par les populations, mais celles-ci ne peuvent garantir leurs droits sur la propriété en raison de la lenteur du processus de délimitation des zones qu'elles revendiquent.

La législation accorde 10-20% de la redevance forestière provenant des concessions aux communautés locales. A l'évidence, c'est une avancée positive, mais du fait que les communautés n'ont aucune expérience en matière de gestion des fonds, la mise en place des structures capables de recevoir et d'assurer cette gestion relève d'une véritable gageure.

Les carences institutionnelles ne posent pas seulement un problème au niveau des villages. Les services de vulgarisation, qui doivent jouer un rôle déterminant d'appui aux initiatives intégrant les communautés, nécessiteront d'énormes ressources matérielles et humaines et la formation aux méthodes participatives pour être à même d'établir un véritable dialogue avec les communautés.

En plus du défi de la participation des communautés à la gestion forestière, le développement de la certification rencontre de nombreuses autres entraves sérieuses dans le contexte mozambicain. Les mécanismes institutionnels du secteur forestier sont largement déficients, c'est un problème essentiel lié à l'insuffisance du niveau d'instruction et au manque de compétence. Le manque de compétence

³Le volume de production du bois de chauffage est considérable comme en témoignent les statistiques de l'Association Nationale du Bois de Chauffage, 31 millions de M3 en 2000, le volume le plus important par rapport aux autres pays d'Afrique australe (FAO 2001)

en matière de planification de gestion est reconnu comme un problème d'une acuité particulière (Saket 1994 in FRA 2000). La réglementation de la gestion forestière est également déficitaire au niveau des provinces.

La rentabilité de la gestion forestière peut également être limitée par l'inscription de deux des principales essences commerciales du Mozambique, *Dalbergia melanoxylon* (bois noir) et *Khaya nyassica* (ébène) sur la liste CITES. Cette inscription peut finalement aboutir à l'interdiction totale de commercialiser ou à un contrôle strict du commerce des espèces en question.

8.3.2 Potentiel et mesures d'encouragement

Selon le GTZ (2002), en dépit d'une gestion forestière déficiente, on peut raisonnablement penser que le Mozambique dispose de fortes potentialités pour développer la certification. Les acteurs de la filière marquent un intérêt considérable pour la certification FSC et d'autres normes, et il est reconnu que le cadre juridique est favorable à la certification (EFI 2000). Dans le cadre des initiatives actuellement en cours, un groupe national de travail doit être constitué au sein de la DNFFB pour préparer le terrain aux sociétés devant aborder le processus de certification.

L'accroissement des recettes forestières, de 3,4 milliards MT en 1998 à 6,2 milliards en 1999 et de 13,2 milliards en 2000 à 19,1 milliards (0,8 millions \$ US)⁴ en 2001, est un signe encourageant⁵. Le recouvrement d'une part équitable du loyer économique sera déterminant pour une réglementation efficace du secteur, tout en facilitant l'avancée vers la gestion rationnelle de la forêt.

Les bailleurs de fonds ont récemment exprimé leur satisfaction de la façon dont le gouvernement gère le développement du pays, non seulement du point de vue des réformes législatives et réglementaires, mais également par rapport au degré de transparence et à l'indice de la corruption institutionnelle qui est apparemment faible (IRIN News 2002). Une fois de plus, ces facteurs doivent permettre d'établir un contexte favorable au développement de la certification.

8.3.3 Etapes vers la certification

Compte tenu des sérieuses entraves posées au développement de la certification au Mozambique, et du risque de voir les initiatives liées à la certification largement dominées par les bailleurs de fonds, il est recommandé de créer un forum dans le cadre duquel les parties prenantes pourront débattre de la faisabilité de la certification. Le forum doit s'inspirer des méthodes de consultation actuelles et pourra collaborer avec le comité national chargé d'élaborer la politique. Il doit s'atteler à s'assurer que les parties prenantes sont bien informés sur les divers choix de certification disponibles. D'une manière plus générale, l'amélioration de la gestion forestière au Mozambique passe préalablement par la solution aux problèmes suivants :

- ◆ En raison de l'étendue de son territoire et de l'éparpillement des forêts productives, le gouvernement aura beaucoup de mal à contrôler lui-même les récoltes de bois. Ce qui revient à dire qu'il doit développer, en collaboration avec la société civile, les mécanismes d'appui à la participation des populations locales à la gestion forestière.
- ◆ Renforcement des capacités aux niveaux national et provincial pour mieux appliquer la réglementation du secteur forestier, dans un premier temps, par rapport à la planification de la gestion. La capacité est très variable d'une province à l'autre en ce qui concerne la réglementation de la gestion forestière. Le contrôle de la production est traditionnellement mieux organisé dans certaines provinces comme Mamica et Sofala, et des efforts sont nécessaires pour arriver à un certain degré d'uniformité à travers le pays.
- ◆ Les rôles et responsabilités de tous les intervenants doivent être bien compris, les risques de confusion et de conflit entre concessionnaires et communautés, sauf à mettre en place des structures et des mécanismes leur permettant de résoudre leurs différends à l'amiable.

⁴ Au taux de 0.00004370 dollars US pour un metical mozambicain (taux de conversion au 31-12 2001)

⁵ On a aussi noté une augmentation des demandes de licences, ce qui peut aussi expliquer cette augmentation.

- ◆ Enfin, compte tenu de l'expérience acquise sur les projets financés par les bailleurs de fonds dans le secteur forestier, notamment en matière de planification de la gestion, des ateliers doivent être organisés pour promouvoir la circulation de l'information à travers le pays.

9 LA TANZANIE

9.1 HISTORIQUE

On n'a pas relevé d'initiative notable relative à la certification forestière en Tanzanie.

9.2 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

Les populations locales participent activement à la gestion forestière en Tanzanie depuis plusieurs années. Selon Wily (2000) les exemples de gestion communautaire des forêts en Tanzanie sont légion. Toutefois, les surfaces concernées (300.000 ha) sont relativement modestes par rapport à un couvert forestier évalué à 38,8 millions ha (FAO 2001).

Le Projet de Conservation et de Gestion de la Forêt (FCMP), mené sur financement de la Banque Mondiale, doit permettre de renforcer la participation des parties prenantes au développement du secteur forestier ; mais il faudra beaucoup de temps avant d'obtenir une participation significative au niveau local.

9.3 RÔLE DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVE

Le gouvernement contrôle actuellement plus de 50% des ressources forestières du pays, dont 10 millions ha pour l'administration centrale et environ 3 millions ha pour les autorités locales. Quelque 20 millions ha, en majorité constitués des forêts de *miombu* ne sont pas protégés. Le gouvernement souhaite qu'une bonne partie des surfaces forestières non protégées soit gérée par les communautés locales dans le cadre des réserves de forêt villageoise.

Actuellement, le secteur industriel ne joue pas un rôle important dans la gestion des ressources forestières en Tanzanie. Cette situation est susceptible de changer dans l'avenir, notamment en raison des pressions croissantes en faveur de la privatisation de certaines forêts dans le pays.

9.4 ANALYSE

9.4.1 Contraintes et obstacles

L'industrie forestière de la Tanzanie est modeste et largement obsolète, avec des expéditions minimales vers les marchés étrangers. Cette situation entrave d'autant plus les initiatives liées au développement de la certification que les mesures d'encouragement traditionnelles portées par les marchés sont absentes.

La réglementation est déficiente, cela se traduit par le très faible taux de recouvrement des taxes forestières (Kobb 1997). De nombreux petits commerçants de charbon de bois, de bois de chauffage et de bois de charpente tirent d'importants bénéfices de la forêt sans verser la moindre taxe à l'Etat pour l'exploitation des ressources forestières. Ces commerçants sont très nombreux et l'Etat aura du mal à réglementer entièrement leurs activités. L'introduction d'une réglementation plus stricte pourrait donner lieu à des frustrations, d'autant qu'il n'existe pour ces nombreuses populations que très peu de sources de revenus de substitution.

Le renforcement de la réglementation du secteur forestier nécessitera des changements à l'intérieur de l'administration, notamment une définition plus nette des responsabilités parmi le personnel chargé

de la collecte des recettes fiscales. Cette démarche pourrait susciter l'hostilité de ce personnel qui percevraient actuellement des paiements illégaux.

Comme pour beaucoup d'autres pays de la région, les populations locales (en particulier les plus défavorisées) dépendent largement de la forêt qui leur fournit les moyens de subsistance et les revenus, raison pour laquelle la certification doit garantir la protection des intérêts des populations locales, faute de quoi il sera impossible d'obtenir leur adhésion, ce qui compliquerait toute tentative de certification.

Une bonne partie de la ressource forestière de la Tanzanie est menacée à cause de la pression démographique. En l'absence d'une législation propre à assurer la protection de la majeure partie de cette ressource, et du fait de l'application défaillante de la réglementation dans les zones protégées, de vastes surfaces forestières continuent d'être converties en terres agricoles.

9.4.2 Potentiel et mesures d'encouragement

- ◆ Le FCMP bénéficie de l'appui de la Banque Mondiale pour un projet national dont l'ambition est de contribuer de manière significative au renforcement de la gestion forestière, des institutions et du cadre réglementaire. En cas d'aboutissement de ce projet, les possibilités de réalisation de la certification seront sensiblement accrues dans le pays.
- ◆ Les multiples exemples de foresterie communautaire dans le pays en majorité financées par les bailleurs de fonds doivent constituer une base solide devant garantir l'implication des communautés locales dans les efforts de certification des forêts.
- ◆ En dépit du mauvais état de l'industrie forestière en Tanzanie, des possibilités existent pour continuer à développer le marché du tourisme pour les décorations et autres souvenirs en bois, ce qui pourrait constituer une mesure d'encouragement à la certification au niveau local.

Actuellement, le secteur industriel ne joue pas un rôle important dans la gestion des ressources forestières en Tanzanie. Cette situation est susceptible de changer dans l'avenir, notamment en raison des pressions croissantes en faveur de la privatisation de certaines forêts dans le pays.

9.4.3 Etapes vers la certification

Il est certes possible que la certification soit un succès à long-terme, mais pour le moment il ne semblerait pas opportun de trop miser sur la promotion de la certification volontaire des forêts⁶ naturelles. En effet, la Tanzanie dispose d'une industrie forestière modeste et ses exportations de produits ligneux sur les marchés fortement rémunérateurs d'outre-mer sont modestes en ce moment. En outre, l'essentiel des pressions internationales visant à améliorer la gestion forestière en Afrique se préoccupe davantage des forêts tropicales humides, dont la Tanzanie ne dispose qu'en faible proportion. Même si elle bénéficie de l'appui des parties prenantes, il faut au préalable trouver des solutions à certains problèmes fondamentaux avant de pouvoir développer la certification à large échelle, raison pour laquelle les rôles de régulation et de contrôle du gouvernement doivent être sensiblement renforcés.

Compte tenu de cette situation, l'adoption de l'approche progressive décrite plus haut est recommandée pour améliorer la gestion forestière en Tanzanie. Une telle approche serait complémentaire au projet du FCMP. Dans le cadre de cette approche, le développement d'un système rationnel de comptabilisation et de contrôle de la production, ainsi que le contrôle de la mobilisation du bois, contribuera au soutien de la réglementation du secteur forestier et à l'accroissement du recouvrement des recettes. Il s'agit là des deux principales entraves au développement du secteur forestier en Tanzanie.

⁶ Il est possible de certifier certaines forêts, bien que les bénéfices de cette opération pour les parties prenantes ont peu de chance d'être substantiels.

ANALYSE DU POINT DE VUE DES PAYS IMPORTATEURS

1 LES ETATS : CONSOMMATEURS DIRECTS OU INDIRECTS DE BOIS

Les gouvernements sont de gros consommateurs de produits en bois et dérivés du bois. Celui du Royaume-Uni dépense annuellement plus de 40 milliards de livres en biens et services. Selon les chiffres du WWF, les achats publics représentent plus de 14% du PIB de l'UE. D'autres estimations fixent la proportion de bois acheté par les gouvernements à hauteur de 40% (Friends of the Earth, comm.pers.). La construction des bâtiments publics et autres infrastructures est un grand marché pour les produits ligneux qui, dans le cas de la Grande Bretagne et de beaucoup d'autres pays industriels sont en grande partie importés. En tant qu'importants clients ou commanditaires, les gouvernements peuvent, par leur politique d'achat, exercer une influence considérable sur le marché local du bois. La consommation de sciages et de panneaux au Royaume Uni est d'environ 14 millions m³ par an (UNECE), essentiellement de bois tendre en provenance d'Europe du Nord et du Canada.

L'importance des gouvernements nationaux, en tant que consommateurs de bois, est renforcée par le cadre international dans lequel ils opèrent. Les gouvernements influencent et sont influencés par les autres pays ou groupements, comme par exemple dans d'autres pays européens, aux Etats-Unis et dans l'Union Européenne dans son ensemble, où le public se préoccupe de l'origine des bois. Les gouvernements nationaux peuvent également influencer la politique des pays producteurs, comme dans le cas du Protocole d'Accord récemment signé entre le Royaume-Uni et l'Indonésie, qui promeut la coopération dans les domaines de la législation, du renforcement des capacités, de l'industrie, de l'application de la réglementation, de la traçabilité des produits et de la circulation de l'information.

Par ailleurs, les Gouvernements nationaux sont sensibles aux critiques et sont, en conséquence, les cibles privilégiées des campagnes des ONG ; comme en témoigne l'action directe récente de Greenpeace contre l'achat du sapelli provenant de sources non identifiées au Cameroun pour le compte du gouvernement britannique. En avril 2002, Greenpeace a également lancé une pétition de 30 000 signatures exigeant du gouvernement qu'il mette fin à l'importation de bois illégal issu des forêts anciennes.

Les politiques gouvernementales nationales influencent également les décisions en matière d'approvisionnement des administrations locales qui représentent aussi un important marché pour le bois. A travers l'Europe, nombreuses sont les autorités locales qui ont déjà mis en place des politiques officielles d'approvisionnement. Le WWF cite les exemples du Royaume-Uni, de la Suède, des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la France, de l'Espagne, du Danemark et de la Belgique, où les autorités locales mentionnent clairement le bois certifié dans leurs appels d'offres.

Toutefois, les bois tropicaux ne constituent qu'une fraction du volume total correspondant aux marchés publics de produits bois et dérivés du bois observés dans les pays importateurs. Par ailleurs, les exigences de la certification, particulièrement difficiles à satisfaire dans les pays tropicaux en voie de développement, peuvent conduire à un bannissement *de facto* des bois tropicaux dans ces pays. Dans cette optique, les nouvelles politiques de passation des marchés publics, initialement conçues pour améliorer la gestion des forêts, pourraient se révéler contre-productives pour les forêts tropicales et mêmes discriminatoires, au sens des règles de l'OMC, si l'accent est mis sur la certification de la GDF plutôt que sur la légalité de l'origine et des conditions de production. En effet, si les gouvernements devaient décider trop rapidement que seuls les produits certifiés pourront être achetés, cela pourrait avoir comme conséquence d'encourager les producteurs de bois tropicaux à se tourner vers des marchés moins exigeants, tels que le Moyen Orient et l'Asie, et cela aurait en fait un impact négatif sur la gestion forestière.

2 ANALYSE PAR PAYS

2.1 LA POLITIQUE D'APPROVISIONNEMENT AU ROYAUME UNI

2.1.1. Vue générale

Le Secrétaire britannique de l'Environnement, Michael Meacher, a déclaré en juin 2000 que tous les ministères et services publics avaient reçu instruction de s'efforcer d'acheter des bois issus d'exploitations légales et durables.

Au Royaume Uni, on encourage les Ministères à mettre en place un système de contrôle de leurs achats de bois, et à tenir une liste détaillée de produits certifiés. La certification doit attester que le bois a été produit conformément aux principes établis au niveau international. En Europe, ces principes doivent correspondre aux Directives Pan-Européennes pour la Gestion durable des Forêts adoptées par la conférence ministérielle de Lisbonne sur la protection des forêts en Europe (2.4 juin 1992). Hors de l'Europe, ils doivent correspondre aux principes de la conférence de Rio relatifs à la protection des forêts (CNUCED, juin 1992) et, le cas échéant, aux directives relatives à la gestion durable de la forêt adoptées dans le cadre d'organisations internationales et régionales reconnues, telles que : l'OIBT, le Processus de Montréal, le Processus de Tarapoto, le Projet Zone Aride d'Afrique du PNUE/FAO.

La mise en œuvre de cette politique a déjà commencé au sein des départements gouvernementaux centraux et des agences d'exécution ; un groupement interministériel d'acheteurs a été mis sur pied pour conseiller et surveiller la mise en œuvre de cette politique. Des mesures sont actuellement prises pour améliorer la disponibilité des informations relatives aux bois issus de l'exploitation légale et durable, et à l'application de la politique au sein des différentes administrations. La coordination est assurée par le groupe des "Green Ministers" (Ministres verts) présidé par M. Meacher, et comprend plusieurs ministères clés dont celui du Commerce et de l'Industrie.

Le rôle de l'Office du Commerce Gouvernemental (OCG) et l'utilisation d'accords-cadres pour les achats signifient que les actes d'un nombre relativement bas de fournisseurs et de négociants peut affecter une proportion considérable du secteur. Normalement, les Ministères du Royaume Uni disposent d'une centrale d'achat chargée de négocier les accords-cadres, soit directement avec les grands fournisseurs, soit à travers l'OCG, qui peut aider dans l'approvisionnement de marchandises, y compris dans la rédaction des termes des accords. Les agences d'exécution des différents départements utilisent leurs propres accords-cadres, que ce soit avec l'OCG ou directement avec les fournisseurs.

A ce jour, les progrès sont lents, les complexités liées aux différents systèmes d'achat des gouvernements faisant obstacle à un progrès rapide. Généralement, les acheteurs savent très peu de choses sur l'origine du bois qu'ils achètent, en partie notamment à cause de la complexité des circuits du marché international du bois. A titre d'illustration, le bois tropical d'Indonésie peut être expédié en Malaisie pour être scié, puis transiter par Singapour ou Hongkong avant d'arriver à son marché de destination, en Europe, aux Etats-Unis ou au Japon. Il est donc essentiel de non seulement vérifier la gestion de la forêt, mais également les différents maillons de la chaîne de contrôle.

Les confusions sur l'origine du bois ont récemment mis le gouvernement britannique dans un sérieux embarras. En effet, en avril 2002, Greenpeace⁷ l'a accusé d'utiliser du sapelli camerounais d'origine illégale pour la réfection de bâtiments publics. Greenpeace a ensuite bloqué un navire chargé, selon l'organisation, de sapelli illégal analogue au bois utilisé pour les réfections dont les coûts sont estimés à 22,6 millions de livres. Le Premier Ministre britannique, M. Blair, a assuré la Chambre des Communes que le bois en question était d'origine légale et "certifié issu d'une exploitation durable". Cependant, il s'est avéré que ce n'était pas le cas, ce bois provenant du Cameroun, un pays non pourvu d'un système de certification indépendante. En fait, le gouvernement britannique souhaite véritablement acquérir du bois issu d'une exploitation durable, mais faute d'informations fiables il n'a pas pu le faire. Le comité environnemental parlementaire a été chargée d'enquêter sur cette controverse.

⁷ Les systèmes VOL et VCR décrits dans la section 2.7 annexe1 du présent rapport pourraient servir à cet effet.

Il est évident que les acheteurs gouvernementaux ont besoin d'une orientation et de conseils plus clairs. A cet effet, le Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires Rurales (DEFRA), agissant pour le compte de tous les ministères et de leurs agences, a chargé les experts du cabinet Environmental Resources Management (ERM) d'évaluer les diverses pratiques actuelles d'approvisionnement du gouvernement, et de recommander des méthodes de mise en oeuvre – y compris l'estimation des affirmations d'origine légale et de gestion durable.

2.1.2. Centre d'Expertise Pour le Bois

Le Gouvernement du Royaume Uni a l'intention d'établir un 'Centre d'Expertise Pour le Bois' (CPET) dans le but de développer des définitions claires et pratiques de 'légalité' et de 'durabilité' (pratiques de gestion et commerce durables).

La définition de la durabilité sera probablement basée sur des protocoles internationaux, plus spécifiquement sur les principes, critères, indicateurs et lignes directrices opérationnelles publiés par les Conférences des Ministres Européens des Forêts et par l'OIBT. La légalité pourrait être plus difficile à définir, car aucun accord international n'existe encore sur une norme de légalité de base relative à la production et au commerce du bois.

Le CPET aura pour responsabilité l'évaluation des preuves fournies par les importateurs en ce qui concerne la légalité et la durabilité de leurs approvisionnements en bois. Il est probable que deux types de preuves seront autorisées dans ce système :

- une étiquette ou une déclaration émise par un système de certification tierce-partie, auditée de manière indépendante, avec un critère spécifique pour la gestion forestière et la chaîne de contrôle.
- le fournisseur fournit des documents, vérifiés par une organisation qualifiée, confirmant la durabilité ou la légalité de sa marchandise.

Ces politiques d'achat permettront la distinction entre les 3 niveaux (légal, légal et progressant vers durable, durable). En conséquence, en admettant que les critères de prix soient satisfaits, le bois certifié comme 'durable' sera préféré au bois qui n'aura été que validé comme 'légal'. A ce jour, la procédure d'achat du Gouvernement du Royaume-Uni est toujours en cours de développement et la définition précise des niveaux et des exigences correspondantes doit encore être finalisée.

En développant son système, le Gouvernement du Royaume Uni a consulté de nombreux partenaires. Toutefois, certains commentateurs ont suggéré que les producteurs dans beaucoup de pays en voie de développement seront désavantagés en termes de concurrence car, même s'ils font des progrès importants sur la voie de la mise en conformité aux lois nationales, ils ne pourront pas participer à des appels d'offres gouvernementaux au Royaume-Uni tant qu'ils ne se conformeront pas complètement à ces lois.

2.1.3 Protocole d'Accord entre le Royaume-Uni et l'Indonésie

Le Gouvernement du Royaume-Uni a signé un Protocole d'Accord avec le Gouvernement indonésien, qui définit les rôles et responsabilités respectifs aux fins de réduire le commerce illégal de bois entre les deux pays. Le Protocole d'Accord reconnaît que les pays importateurs tels que le Royaume-Uni ont des responsabilités, à la fois pour aider les pays exportateurs dans leur combat contre l'exploitation illégale et pour résoudre le problème de la demande de bois, actuellement sans distinction entre illégal et légal, au Royaume-Uni par le biais d'un contrôle amélioré des importations.

Le Protocole d'Accord reconnaît que les deux Gouvernements doivent agir afin d'empêcher l'exploitation, l'exportation et le commerce de bois et autres produits ligneux obtenus illégalement. En plus d'établir des systèmes de vérification de la conformité légale, les deux gouvernements ont décidé ce qui suit :

- identifier les réformes législatives nécessaires à la prévention de l'exploitation illégale et du commerce du bois illégal qui y est associé ;

- développer conjointement des systèmes pour la collecte en temps opportun et l'échange de données sur le commerce du bois ;
- travailler de concert avec les autorités dans les deux pays pour veiller à l'application des lois indonésiennes et britanniques correspondantes,
- travailler avec l'industrie afin d'éliminer à terme les bois et produits dérivés illégaux des échanges commerciaux. Cela pourra être réalisé en s'approvisionnant uniquement sur la base de bois identifiés comme légaux grâce à des systèmes de vérification de la conformité ou à d'autres mécanismes efficaces.

A ce jour, le Protocole d'Accord a progressé sur de nombreux fronts. Les deux gouvernements sont en train de développer une définition pratique de la légalité qui puisse être appliquée à toute l'Indonésie. Du point de vue britannique, les modifications nécessaires de la législation relative au commerce du bois avec l'Indonésie ont été identifiées.

Un élément important du Protocole d'Accord est un projet pilote de traçabilité des grumes visant à développer, tester et mettre en place des systèmes de vérification de l'origine légale du bois dans des régions précises du pays. Les mécanismes spécifiques de mise en place du projet sont en train d'être développés. Il est probable qu'on demandera à différents grands producteurs de participer au projet et de prouver que leur bois est obtenu via des sources et conditions de production légales.

Il est clair que les accords bilatéraux ont leurs limites. Y échapper est relativement simple, puisque les expéditions peuvent se faire facilement par le biais d'une troisième pays. Toutefois, en dépit de cette faiblesse, ils fournissent un signal clair à l'industrie forestière que les activités illégales ne sont plus tolérées, et donnent aux ONGs et autres une opportunité de dénoncer les sociétés qu'elles surprennent à essayer de circonvenir l'accord. De tels accords permettent également de tester de nouvelles approches dans la lutte contre l'illégalité et de démontrer l'appui des parties prenantes avant une extension des systèmes au niveau régional ou international.

2.2 LES POLITIQUES D'ACHAT DANS L'UNION EUROPÉENNE ET DANS D'AUTRES PAYS

A la suite des déclarations faites par les Gouvernements à Bali, la Haye et ailleurs, les questions liées à l'acquisition de produits bois issus de l'exploitation durable par les pouvoirs publics figurent en bonne place dans les programmes politiques d'un certain nombre de pays. On espère que les politiques d'approvisionnement "vert" aideront à lutter contre le commerce de bois illégal et réduiront la nécessité de prendre des mesures plus drastiques telles que l'interdiction d'importer dont l'application pourrait s'avérer délicate. Les Gouvernements se battent donc actuellement pour la mise en oeuvre (souvent difficile) de telles politiques à travers la machinerie complexe des approvisionnements publics.

2.2.1 L'Union Européenne

La Direction Générale des Relations Extérieures (DG Relex) de l'Union Européenne est *en train d'élaborer un plan d'action* sur l'exploitation forestière **illégal**. Dans ce cadre, le groupe inter-service "Application de la Législation Forestière, Gouvernance et Commerce" (FLEGT), étudie actuellement les mesures éventuelles à prendre par les divers services de la Commission pour lutter contre l'exploitation illégale et le commerce de bois illégal. Les conclusions d'une réunion organisée en avril 2002 soulignent la volonté de rédiger une nouvelle directive qui rende illégaux l'importation, le commerce ou le financement de la production de bois d'origine illégale (pas uniquement en rapport avec les marchés publics).

Les Etats membres seront encouragés à faire figurer une clause "**d'origine légale**" dans tous les appels d'offres de fourniture de bois. Une nouvelle réglementation en matière d'approvisionnement au sein de l'UE est en cours d'élaboration. Selon les règles actuellement en vigueur, lors de la première étape d'un achat public, celle des spécifications techniques, les autorités peuvent exiger que le bois provienne d'une forêt gérée de manière durable, elles ne peuvent cependant pas exiger que le bois provienne d'une source légale, ce critère n'étant pas une spécification technique.

Lors de cette deuxième phase, celle de la sélection des candidats, l'exploitation illégale peut servir de critère pour éliminer un candidat, lorsqu'il est reconnu coupable d'une violation de règles professionnelles, ou d'une faute professionnelle grave et avérée. Ce dernier cas est plutôt déterminé par les législations nationales et non par une règle communautaire.

Lors de la phase finale de l'attribution du marché, le principe en vigueur stipule que la légalité de la source du bois ne peut servir de critère pour l'attribution du marché, seuls devant être pris en compte les avantages économiques de l'offre. Toutefois, la situation est en train d'être éclaircie par la Cour de Justice Européenne. En janvier 2002, le Parlement Européen a voté en faveur de l'inclusion des critères environnementaux dans les nouveaux projets de directives européennes en matière de fourniture de bois.

La Commission Européenne a récemment finalisé les détails d'un 'Plan d'Action pour l'Application de la Législation Forestière, la Gouvernance et le Commerce' (FLEGT). Le Plan d'Action couvre les domaines suivants :

- aider les pays partenaires à développer des structures et des systèmes appropriés pour vérifier que le bois a été exploité de manière légale ;
- initier un système de licence volontaire, dans lequel les pays partenaires émettent un permis attestant de la légalité du bois exporté vers l'UE ;
- une politique de passation des marchés publics qui guidera les autorités contractantes sur la manière de gérer les exigences de légalité dans les spécifications portant sur le bois dans les procédures d'achat.
- des mesures pour empêcher les investissements dans des activités qui favoriseraient la production illégale de bois ;
- encourager les initiatives de 'bonne pratique' dans le secteur forestier privé, y compris l'adhésion volontaire à des codes de conduite pour s'approvisionner uniquement en bois d'origine légale ;
- résoudre les problèmes posés par l'utilisation de revenus provenant de bois exploité illégalement pour financer et prolonger des conflits armés.

Le Plan est actuellement une proposition faite au Conseil Européen. S'il est approuvé, il passera devant le Parlement pour que celui-ci en fasse éventuellement une 'Résolution'.

2.2.2 Le Danemark

Il existe au Danemark des initiatives visant à s'assurer que le gouvernement n'achète que le bois issu d'une exploitation durable. Ces initiatives sont en avance sur celles du Royaume Uni. En juin 2001, le parlement danois a décidé de modifier la politique officielle d'achat des bois durs tropicaux, dans le but de s'assurer que le bois provenant des forêts tropicales et acheté par les institutions publiques et semi-publiques est produit de manière légale et durable. Les députés ont affirmé que le FSC est actuellement le seul label environnemental qui garantit à l'échelle mondiale que le bois est issu d'une exploitation légale et durable.

2.2.3 Les Pays-Bas

En 1996 aux Pays-Bas, le gouvernement a subventionné le modèle volontaire de certification "Keurhout" (Hallmark) pour les importations de produits ligneux tropicaux, en se basant sur une série "d'exigences minimales" pour définir ce qu'est le bois issu d'une exploitation durable. On introduit progressivement au niveau national l'exigence de bois uniquement issu de l'exploitation durable pour les achats publics. Par ailleurs, un modèle officiel de label national permettra de déterminer si le produit est issu d'une exploitation forestière durable. Les exigences minimales ont été élaborées en 1997 au terme des consultations du gouvernement avec le monde des affaires et les ONG environnementales. Elles sont conformes aux normes OMC relatives à l'étiquetage du bois issu des forêts exploitées d'une manière durable (voir ci-dessous). Ces exigences couvrent la gestion durable de la forêt et la chaîne de contrôle, et fonctionnent comme la base d'une liste de contrôle utilisable par

les organismes gestionnaires de labels pour l'évaluation des bois certifiés 'issus d'une exploitation durable' mis en vente sur le marché hollandais.

2.2.4 La France

Lors de la Convention sur la Diversité Biologique à la Haye, la France a annoncé son intention de changer sa politique officielle d'approvisionnement pour prendre en compte des critères environnementaux lors de l'acquisition de produits bois, de manière à promouvoir des normes telles que la certification FSC. Le Ministère français de la Coopération a annoncé son intention de privilégier le bois issu d'une origine certifiée dans les appels d'offre public, si toutefois cette certification est reconnue au niveau international. Il ne reste qu'à traduire cette volonté par des critères bien définis et obligatoires. En avril 2002, les ministères en charge des Affaires Etrangères, de l'Ecologie et du Développement durable ont mis sur pied un comité national chargé de promouvoir cette initiative.

2.2.5 Les autres pays

Récemment, l'Allemagne a aussi annoncé son intention de vouloir créer un organe de gestion de la lutte contre le commerce frauduleux du bois et la destruction des forêts anciennes. Cette démarche prendra en compte la politique officielle en matière d'appels d'offres, basée sur les modèles de certification établis au niveau international.

En octobre 2001, le conseil fédéral suisse a annoncé sa volonté de ne pas acheter de bois susceptible de provenir d'exploitations illégales. Il a également recommandé aux pouvoirs publics d'acheter du bois certifié par des organismes de renommée internationale tels que le FSC.

En Suède, le gouvernement a *recommandé* aux pouvoirs publics d'exiger que les produits soient étiquetés et **certifiés** FSC.

Les Etats-Unis ont annoncé leur *intention* d'adopter une politique d'achat similaire pour éviter d'importer des bois d'origine **illégal** ou issus d'une exploitation **non durable**.

L'application de ces politiques et intentions sera sans doute complexe, elle est actuellement à l'étude dans plusieurs pays. Jusqu'ici, aucun gouvernement européen n'a mis en oeuvre l'exigence selon laquelle la preuve irréfutable de l'origine légale (soit légale soit durable) et de la chaîne de contrôle doit être fournie pour tout achat de bois. Néanmoins, plusieurs pays sont, à des stades divers, engagés dans cette voie.

2.3 AUTRES MÉCANISMES DE LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLÉGAL DU BOIS

2.3.1 Le contrôle des financements

La Commission Européenne et les Etats-membres disposent aussi de moyens pour empêcher l'accès aux financements pour des sociétés impliquées dans une activité illégale. Les accords internationaux actuels interdisent aux banques de recevoir de l'argent généré par des activités illégales ou d'accorder des prêts pour des activités illégales, au rang desquelles figurent l'exploitation forestière illégale. Bon nombre de grandes sociétés forestières dépendent des capitaux que leur fournissent les banques commerciales. Une meilleure sensibilisation du public sur les conséquences des prêts accordés par les banques et utilisés pour financer des productions illégales pourrait l'amener à exercer des pressions sur les banques pour qu'elles soient plus attentives aux activités de leurs clients. La même démarche pourrait s'appliquer aux agences d'assurance-crédit à l'exportation (ACE) dans les pays développés ; celles-ci sont subventionnées par l'Etat et une bonne partie d'entre elles accordent actuellement des prêts sans prendre en compte de critères sociaux ou environnementaux.

Les gouvernements et d'autres administrations telles que la Commission Européenne, qui régissent ces établissements de crédit, pourraient inciter ceux-ci à vérifier soigneusement la légalité des activités forestières de leurs clients. Les sociétés qui s'engagent dans des activités illégales présentent habituellement un risque commercial majeur, raison pour laquelle une telle vérification

devrait être perçue comme une mesure de protection des propres intérêts commerciaux des banques, et de préservation de leur réputation.

La dernière réunion du FLEGT a été sanctionnée par de nombreuses recommandations à l'intention de l'UE pour qu'elle exerce des pressions sur les ECA et d'autres établissements de crédit largement impliqués dans les transactions internationales en matière d'exploitation forestière.

Il pourrait, par exemple, être demandé aux sociétés forestières d'apporter les preuves de la détention légale de leurs concessions, et aux banques de réclamer les mêmes informations avant l'octroi d'un prêt. Les accords internationaux relatifs au blanchissement de l'argent peuvent également s'appliquer aux banques lorsqu'elles commencent à percevoir les remboursements des sociétés impliquées dans les coupes illégales. De la même manière, les ECA pourraient être soumis à tout l'éventail d'accords européens et internationaux qui régissent déjà les activités des autres organismes tels que la Banque Mondiale, dans les domaines environnemental et social.

2.3.2 Amélioration des Contrôles aux Frontières

Dans de nombreux pays, les autorités douanières n'ont pas les connaissances spécialisées nécessaires à l'identification des importations illégales de bois. Les ressources douanières sont concentrées sur la détection d'autres produits illicites, les drogues notamment. Les inspections physiques et documentaires appliquées aux importations de bois nécessitent une formation et l'utilisation de méthodes différentes. Une volonté politique sans faille est nécessaire pour fournir les ressources supplémentaires, en termes de personnel, d'équipement et de formation, indispensables pour cibler les importations illégales de bois.

Toutefois, avant que les autorités douanières ne puissent confisquer les importations illégales, il faut donner une définition claire et réalisable de la légalité. Actuellement, il n'y a pas de consensus international sur ce que "bois légal" signifie et la définition de la légalité doit être approuvée par chaque pays producteur concerné. Au minimum, des preuves documentaires de conformité à la loi standardisées (sous forme de certificats ou de déclarations certifiées) devraient être fournies par l'importateur pour permettre aux douaniers de vérifier la légalité d'une expédition.

Les expéditions de bois en provenance de pays connus pour avoir un taux élevé d'exploitation illégale de bois pourraient faire en priorité l'objet d'un examen approfondi par les autorités douanières, alors que les expéditions en provenance de pays qui ont mis en place des mesures efficaces de contrôle seraient testés de manière moins intensive.

2.3.3 Réductions Tarifaires

L'utilisation de sanctions légales punitives pour réduire le commerce illégal de bois pourrait être complétée par des mesures telles que des taux tarifaires favorables qui soutiennent les pays producteurs qui font des efforts afin d'éliminer le bois illégal de leur production. Ainsi, le bois dont on aura pu prouver qu'il a été produit de manière durable pourrait bénéficier de taux tarifaires plus bas que le bois dont l'origine est inconnue. En clair, de telles mesures, comme n'importe qu'elles autres règles commerciales imposées par les pays importateurs, auraient un impact plus grand si elles étaient appliquées à un niveau régional (par ex. EU ou NAFTA) plutôt que national. De telles mesures tarifaires doivent également être conçues de manière à éviter toute action possible par le biais de l'OMC.

Les règles de l'OMC, qui décident des restrictions que peuvent imposer les pays sur leur commerce, sont extrêmement complexes. Les pays importateurs doivent concevoir des mécanismes pour restreindre le commerce illégal du bois sans contrevenir à ces règles. Bien qu'il y ait actuellement une incertitude considérable par rapport à ce que serait la décision de l'OMC dans n'importe quel cas spécifique, il existe des précédents de restrictions commerciales pour des produits nuisibles à l'environnement, pour autant que la restriction soit appliquée de manière juste et impartiale. Les gouvernements des pays importateurs doivent en conséquence présenter un dossier bien argumenté auprès de l'OMC pour être autorisés à utiliser ce mécanisme pour combattre le bois illégal.

2.3.4 Echanges de données

Les données internationales sur le commerce du bois et autres produits dérivés est généralement de mauvaise qualité. Les données sont souvent inexactes et il est difficile de réconcilier les volumes déclarés exportés par un pays exportateur avec les volumes déclarés importés par le pays importateur. La situation est encore rendue plus compliquée par le fait que le bois peut être acheté et vendu sous de nombreuses formes et mesuré selon des unités et méthodes différentes, telles que le nombre de pièces, la surface, le poids ou le volume. De plus, il y a de nombreuses incohérences entre les pays importateurs et exportateurs en ce qui concerne la classification des produits et la période durant laquelle les informations sont collectées.

Les pays importateurs doivent soutenir le travail entrepris par la FAO et l'OIBT d'harmoniser les données commerciales. Si les données sur les volumes de bois collectées par les pays importateurs et exportateurs peuvent être comparées de manière fiable, il sera possible d'identifier les cas dans lesquels de grands volumes non autorisés de bois sont apparus sur le marché dans un pays consommateur. Le commerce international peut ensuite être mesuré et régulé plus efficacement.

2.3.5 Soutien aux initiatives du secteur privé afin de promouvoir le commerce légal

Les gouvernements des pays consommateurs devraient encourager les sociétés d'importation à accepter de plus grandes responsabilités pour s'assurer que leurs approvisionnements en bois proviennent de sources légales. Au Royaume-Uni, le Département pour le Développement International (DfID) travaille étroitement avec la Timber Trade Federation (TTF, Fédération du Commerce du Bois) et soutient son engagement en faveur du commerce légal du bois.

La TTF, à travers sa campagne environnementale connue sous le nom de 'Forests Forever' :

- encourage des améliorations durables dans la performance environnementale de l'industrie du bois ;
- soutient les pratiques forestières durables parmi les membres de l'industrie en les encourageant à adhérer à des systèmes de certification du bois crédibles et indépendants.

Bien que la TTF n'exige pas de ses membres qu'ils achètent du bois provenant de sources certifiées de manière indépendante, elle a développé un code de pratique environnemental auquel tous les membres doivent se conformer. Le code de pratique est basé sur une approche pragmatique qui encourage les membres à améliorer de manière continue leur politique d'approvisionnement en bois. Bien que la TTF soutienne la certification, elle reconnaît que pour beaucoup de producteurs dans les pays tropicaux la certification est encore hors de portée, et que des approches alternatives basées sur la conformité légale sont exigées. Tout comme la "légalité" reste encore à définir clairement, le niveau et le type de preuve exigés pour démontrer la conformité légale sont encore indéterminés.

Un élément important de ce code est d'exiger que les membres s'assurent que leurs approvisionnements en bois proviennent bien de sources légales, documentées et bien gérées. Des initiatives spécifiques liées à la source du bois incluent une Politique d'Achat de Bois Environnementale (PABE) et une Politique d'Identification des Agents du Bois (PIAB). Ces deux politiques ont pour but de fournir un cadre de travail obligatoire pour les sociétés signataires lors de l'achat de bois.

La politique de la TTF en ce qui concerne les approvisionnements en bois met l'accent sur :

- la souplesse, pour combiner les intérêts divers de sociétés achetant au niveau mondial un large éventail de produits et reconnaître la variabilité des pratiques forestières dans les différents pays ;
- la rigueur, afin d'assurer une amélioration continue de la performance.
- l'intégration avec les nouvelles lignes directrices d'approvisionnement en bois exigées par les gouvernements centraux, autorités locales et autres grandes structures d'achat de bois.

La FCB reconnaît qu'il règne une certaine confusion entre les partenaires sur la définition du bois légal. Elle a donc l'intention de développer des lignes directrices qui fourniront une définition de base de la légalité, en reconnaissant que cela sera une première étape vers la validation indépendante de la légalité, qui conduira par la suite à la Gestion Durable de la Forêt. La FCB développe actuellement des lignes directrices sur la légalité au Cameroun et a l'intention de suivre une approche similaire en Indonésie et en Russie.

2.4 LES PAYS DU G8

Au cours du sommet d'Okinawa, tenu en août 2000, les pays membres du G8 (Etats-Unis, Canada, Allemagne, Royaume Uni, Italie, Japon, France et Russie) ont *annoncé leur engagement à long terme* à utiliser le bois d'origine légale, y compris en l'indiquant dans leur politique d'approvisionnement en bois. Cette annonce a été confirmée par les déclarations lors de la conférence ministérielle organisée par la Banque Mondiale à Bali.

3 CONTRÔLE DES IMPORTATIONS ET LIBRE ECHANGE

On attend de plus en plus des pays importateurs qu'ils exigent une vérification par une tierce-partie indépendante (certification de *légalité et durabilité*) comme condition pour commercer avec des pays producteurs dans lesquels la confiance du marché/de la société civile dans les documents officiels et ceux produits par les entreprises est limitée.

Toute législation ou politique d'approvisionnement en bois contraire aux règles du libre échange court le risque d'être incompatible avec les accords de l'OMC¹⁴. Ces problèmes sont complexes, mais les Gouvernements ne sont pas en droit d'adopter des règles visant spécialement à défavoriser les importations d'autres pays.

Dans le cadre des accords de l'OMC, les Gouvernements peuvent appliquer des restrictions commerciales liées à la préservation des ressources naturelles épuisables. Toutefois, l'application de ces règles visant à distinguer le bois issu d'une exploitation légale de celui d'une exploitation illégale, et plus encore entre le bois issu d'une exploitation durable et celui issu d'une exploitation non durable, posent des problèmes juridiques non encore entièrement clarifiés. Un cas similaire vient d'être au centre d'une longue controverse juridique ; il s'agit de l'importation de crevettes aux Etats-Unis dont la production a été décriée du fait qu'elle menace d'extinction certaines espèces de tortues.

Ainsi, toute restriction d'achat adoptée par un gouvernement doit être bien circonscrite, multilatérale et le moins préjudiciable possible de manière à ne pas prêter le flanc à une critique de l'OMC. Par exemple, il ne serait pas possible de spécifier que les produits doivent être vérifiés/certifiés auprès d'un organisme particulier tel que le FSC. A cet effet, des directives internationales spécifiques de légalité ou de durabilité doivent être élaborées à part afin que le bois, indépendamment de son origine, puisse être contrôlé objectivement par rapport à ces directives.

4 FERMER LA PORTE AUX BOIS ISSUS D'EXPLOITATIONS ILLÉGALES

Une grande confusion règne encore autour de la notion de "légalité" du bois. Dans la plupart des cas, on manque d'informations fiables pour étayer l'affirmation de légalité, et il n'existe encore aucun consensus formel sur les critères applicables pour déterminer la légalité.

Selon le point de vue des gouvernements des pays importateurs, il y a deux approches possibles pour distinguer les bois produits légalement de ceux produits illégalement. Une des approches consisterait à exiger la preuve que le bois a bien été produit conformément à la réglementation du pays d'origine ; un précédent existe, la "Lacey Act" américaine, qui interdit la vente de poissons ou d'animaux sauvages acquis ou vendus en violation de la législation d'un pays tiers. Certes, l'efficacité du Lacey

¹⁴ Un rapport de l'Institut Royal des Affaires Internationales – Options pour l'Europe (RIIA 2002) couvre ce sujet plus amplement.

Act est reconnue en matière de production animale (elle ne s'applique pas au bois), mais ce qui est légal dans un pays d'origine peut ne pas l'être dans un autre ; ce qui revient à dire que cette approche n'offre pas des règles du jeu uniformes entre les différents pays. Elle pourrait même amener certains pays à assouplir leur législation pour faciliter l'accès de leurs exportations aux marchés occidentaux.

L'approche alternative consiste à imposer aux négociants en bois de faire attester que leur bois sont d'origine légale au moyen d'une méthode impartiale compatible avec les accords de l'OMC, en se soumettant à une vérification/certification par une tierce partie de renommée internationale.

On doit veiller à faire une distinction entre la *légalité* de l'origine bois et la *durabilité* de ses conditions de production. L'origine légale du produit ne garantit pas nécessairement la durabilité de sa production. Dans le cadre des modèles de certification tels que le FSC, le bois doit être produit en conformité avec la législation du pays pour obtenir la certification, mais les systèmes volontaires de certification GDF ne se montrent pas toujours aussi robustes que les systèmes de vérification de la conformité légale, puisque la vérification et la surveillance en continu de la légalité n'était pas leur fonction première. Les systèmes de certification tels que FSC, SPECF ou ISO 14000, ou tout autre système qui pourrait en être dérivé à l'avenir pour couvrir les aspects "légaux", ne seraient pas nécessairement les instruments les plus appropriés et les solutions les plus complètes au problème de l'exploitation illégale. Des systèmes de certification volontaire n'arrêteront jamais l'abattage non contrôlé, largement répandu dans les forêts tropicales. Ces systèmes "d'assurance qualité" n'ont pas été conçus comme des outils destinés à faire appliquer la loi ni pour que leur utilisation puisse un jour être rendue obligatoire. Ils ne sont pas basés sur des audits réguliers et qui ne soient pas annoncés, ni sur des contrôles ponctuels en continu ; ils reposent sur des systèmes de chaîne de contrôle⁸ (CdC) basés sur de simples documents papier, que l'on peut donc contrefaire. Ainsi, les systèmes de certification ne fournissent pas le niveau de confiance qui sera vraisemblablement requis pour démontrer l'origine légale des bois. De plus, certains de ces systèmes peuvent être réticents à adopter une approche par étape, qui reconnaîtrait par exemple la conformité légale comme une étape vers la "durabilité".

En plus des systèmes de certification mentionnés ci-dessus, il existe des systèmes d'étiquetage plus généraux tel que le système allemand "Blue Eco Angel" et l'anglais "Ecolabel" qui pourraient avoir un rôle à jouer dans l'identification visuelle de produits bois provenant de sources bien gérées.

Il serait inacceptable, du point de vue de l'OMC, d'imposer des restrictions qui favorisent des fournisseurs d'un pays donné ou un système de vérification/certification particulier (toute législation ou politique d'approvisionnement doit établir des standards impartiaux et tester les systèmes des candidats par rapport à ces standards). Avant qu'une définition officielle de ce qui est légal et de ce qui ne l'est pas en ce qui concerne les produits dérivés du bois soit éventuellement adoptée par le biais d'un traité international, des mécanismes incorporés dans des accords bilatéraux ou multilatéraux entre pays producteurs et consommateurs seront probablement suffisants et seront par ailleurs acceptables pour l'OMC.

Pour une efficacité maximale de ce système de VOL, un système centralisé et continu de traçabilité des produits et de suivi des informations devra être instauré au niveau du pays entier et imposé par voie réglementaire à travers la chaîne de production, comme suit :

- Un système de traçabilité robuste, basé sur l'utilisation de technologies appropriées et de l'informatique, est nécessaire pour pouvoir remonter jusqu'à une source légale pour les produits présentés à l'exportation et pour s'assurer qu'aucune pratique frauduleuse, telle que l'utilisation de documents falsifiés ou la substitution de bois dont les sources sont vérifiées par un autre lot une fois que le bois a quitté la forêt, ne soit perpétrée. Le même système devra être utilisé dans tout le pays ou bien, si les sociétés productrices utilisent leur propre système, il faudra que celui-ci puisse au moins être audité de manière indépendante. Un système uniforme (à travers une province / pays / région) est recommandé afin qu'il puisse être opéré ou supervisé par une seule organisation indépendante pour des raisons de cohérence technique, d'efficacité en termes de coût et de transparence du système.

⁸ Correspondant au concept anglo-saxon de 'chain of custody' (CoC)

- Un système de base de données unique est également nécessaire afin de centraliser, vérifier, croiser et synthétiser les données. Le système central de base de données devrait logiquement être intégré avec le système de traçabilité des produits et être géré par la même organisation. Si cette organisation est également une société de vérification reconnue, elle pourra assurer les activités continues de monitoring et de vérification et les contrôles (aléatoires ou guidés) requis, tant sur une base documentaire que sur le terrain ; cette organisation serait alors idéalement positionnée pour également préparer des attestations 'd'Origine Vérifiée' crédibles pour les autorités ou pour directement émettre ces attestations pour le compte des autorités.

Alors que la *vérification et le monitoring continu* devraient être placés sous la supervision d'une seule *organisation* pour les éléments de *traçabilité* et de gestion centralisée des données du système de VOL, la vérification de certains critères liés à la *conformité légale* des activités de production du bois pourraient ne nécessiter que des *audits périodiques*, et les producteurs pourraient avoir le choix entre un certain nombre de *vérificateurs/certificateurs* agréés, exerçant éventuellement leurs activités dans le cadre du FSC ou d'un système de certification similaire.

Amélioration des Approvisionnements

Le rapport d'expert commandé par le DEFRA au Royaume Uni a émis des recommandations visant à améliorer les performances du Gouvernement en matière d'achat de bois issus d'une exploitation légale et durable. Il s'agit d'un problème complexe en raison du grand nombre d'administrations intervenant dans l'achat de bois et de leurs diverses méthodes de travail. Toutefois, les marchés attribués par l'administration centrale et les entreprises titulaires d'un accord-cadre pour des marchés de fourniture de bois peuvent être visés dans un premier temps.

L'un des problèmes liés à la spécification selon laquelle le bois doit être **certifié** est l'écart entre la demande et l'offre de produits certifiés. Seule une portion insignifiante des bois tropicaux (provenant de forêts naturelles) commercialisés dans le monde est certifiée, et on est en droit de se poser la question de savoir où aboutira la majeure partie du bois (non-certifié). Si les gouvernements se précipitent dans une démarche visant à ne prescrire que des produits certifiés, les exploitants des régions tropicales n'auront pas d'autre choix que de se tourner vers d'autres marchés moins exigeants tels que le Moyen Orient et la Chine, ce qui ne peut qu'être préjudiciable à la gestion des forêts contrairement à l'effet recherché.

Cette situation rend souhaitable l'adoption d'une démarche progressive de manière à améliorer peu à peu les performances des pays producteurs. Bien que l'objectif final soit que tous les fournisseurs se conforment aux normes FSC ou similaires, il sera nécessaire, dans un premier temps, de viser des normes moins exigeantes. On pourrait commencer par mettre l'accent sur l'origine légale, ensuite suivre l'exigence du respect de l'ensemble de la législation⁹, et enfin la certification de la source durable pour la commercialisation. Le processus comporterait les étapes suivantes :

1. Exiger que les bois proviennent de sources légales. Si cette exigence devait être appliquée séparément dans différents pays, on aurait besoin d'établir une nouvelle norme pour la vérification de la légalité dans chaque pays, reconnaissant ainsi le fait que la législation est beaucoup moins stricte dans certains pays que dans d'autres.
2. Exiger que les bois soient produits, transportés, transformés et exportés conformément à la législation du pays producteur. Cela devrait être vérifié au moyen de systèmes de chaîne de contrôle améliorés. Une fois de plus, la réglementation est moins sévère dans certains pays.
3. Demander la certification de la gestion forestière et de la chaîne de contrôle selon des modèles comme le FSC. Selon les grandes ONG comme Greenpeace, Friends of the Earth et le WWF, la certification FSC est actuellement le seul moyen de garantir que le bois soit bien produit d'une manière durable et transporté sans être mélangé à un produit non-certifié.

⁹ Les systèmes VLO et VCR, décrits au chapitre 2.7 et dans l'Annexe 1 de ce rapport, seraient des instruments appropriés pour servir cet objectif.

CONCLUSIONS

1 CERTIFICATION FORESTIÈRE VOLONTAIRE (PAR LES SOCIÉTÉS A TITRE INDIVIDUEL) VS. VÉRIFICATION OBLIGATOIRE DE L'ORIGINE LÉGALE (AU NIVEAU NATIONAL)

Compte-tenu des différences entre les pays étudiés en termes de capacité à faire respecter la loi, de leur engagement à réformer le secteur public, de la valeur et de la structure de la propriété de leur ressource forestière, et de la disponibilité de sources de revenus autres que le bois, il est clair que chaque pays a intérêt à développer son propre programme de soutien à un commerce du bois basé sur des bois produits uniquement de manière légale et durable. Toutefois, certains thèmes sont communs à tous les pays étudiés.

La plupart des pays étudiés ont développé, ou sont en train de développer, une politique de gestion durable de la forêt ainsi qu'une législation adaptée. Par exemple, plusieurs de ces pays semblent s'éloigner d'une situation de dépendance envers des procédures purement administratives pour réguler l'utilisation des ressources et la gestion de la forêt. Des systèmes basés sur la loi de l'offre et de la demande commencent à être reconnus, dans certaines circonstances, comme un moyen efficace d'encourager le secteur privé à oeuvrer de manière plus "durable". Ceci est encore plus évident avec l'introduction des enchères comme moyen d'allouer l'accès aux ressources forestières.

Un autre changement important est le fait que les gouvernements commencent à reconnaître la nécessité de rassurer les gestionnaires de forêts quant à la sécurité de l'accès à la ressource afin de permettre une approche à long terme de la planification, de la gestion et des investissements forestiers. Parallèlement, les administrations forestières délèguent de plus en plus la responsabilité de la gestion des ressources forestières aux concessionnaires et de rendre obligatoire l'élaboration de plans de gestion.

L'implication des parties prenantes est également, petit à petit, reconnue comme un élément essentiel pour le développement du secteur forestier. En dépit d'une participation souvent minimale, des mécanismes sont en train d'être mis en place pour donner aux intervenants la possibilité de participer aux processus de réformes menées par le gouvernement. Dans certains pays parmi les plus progressistes, des mécanismes de partage des revenus sont mis en place pour encourager les populations locales à participer à la GDF. Bien que ces projets soient encore au stade de la planification, et que des questions subsistent sur la manière la plus efficace de les mettre en œuvre, ces projets témoignent au moins de la détermination du gouvernement à considérer tous les acteurs de la filière comme des partenaires incontournables pour l'amélioration de la gestion forestière.

Bien qu'il y ait des tendances clairement positives, d'énormes menaces demeurent :

- ◆ Les coupes illégales, l'empiètement illégal sur le terrain forestier et le commerce du gibier apportent une contribution considérable aux économies locales dans presque tous les pays étudiés¹⁰. Une politique qui n'insisterait que sur le renforcement des sanctions et sur une application plus rigoureuse de la loi afin de combattre ces problèmes serait sans doute peu efficace face à la résistance probable des populations rurales défavorisées.
- ◆ Le déboisement résultant de la production de bois de chauffage et de charbon de bois à des fins de subsistance ou commerciales contribue aussi considérablement à la destruction de la ressource forestière et doit être combattu par le biais de méthodes d'exploitation et de production contrôlées.
- ◆ La corruption demeure préoccupante au sein des administrations de tous les pays étudiés et doit être maîtrisée si on veut améliorer sensiblement la gestion forestière.
- ◆ L'application de la loi est faible dans certains pays étudiés et quasi inexistante dans d'autres.

Le succès de la certification dépendra en grande partie de la lutte contre les menaces citées précédemment, car les démarches individuelles de certification forestière seront probablement

¹⁰ Voir le rapport joint à celui-ci sur l'Evaluation de la Législation Forestière dans un Groupe de Pays Africains

confrontées à la difficulté de protéger les ressources certifiées contre ces menaces. Les solutions dépendent de la bonne maîtrise du secteur forestier par les pouvoirs publics et de la stricte application des normes de gestion.

Cette dépendance entre la gestion et la certification justifie le fait qu'il y ait davantage de surfaces forestières certifiées dans les pays développés des régions tempérées¹¹. Actuellement, seulement 10% des forêts certifiées par le FSC sont situées en zone tropicale. La plupart d'entre elles se trouvent en Amérique Latine (essentiellement en Bolivie, au Brésil et au Mexique) et sont majoritairement des plantations de reboisement¹². La certification a certes un impact, mais elle est localisée et prend du temps¹³.

La certification en tant qu'initiative *volontaire* n'est susceptible d'être adoptée que par les meilleurs gestionnaires de la forêt, qui admettent que la certification peut améliorer l'accès aux marchés les plus rémunérateurs, aider à préserver d'importantes parts de marché, et dans une moindre mesure, améliorer leur image auprès du public.

L'Afrique a une mauvaise réputation liée aux méthodes d'exploitation forestière peu scrupuleuses et peu professionnelles (GFW 2000, Forest Monitor 2001, GW 2002). Certains opérateurs ont tendance à se tourner vers les pays où la réglementation est souple et/ou mal appliquée et seront sûrement peu enclins à adhérer volontairement aux modèles de certification. Mettre fin aux pratiques de tels opérateurs est le moyen de résoudre le problème de l'exploitation forestière illégale - et cela ne sera possible que par le biais de mesures obligatoires. Des sociétés respectables sont certainement en activité en Afrique Centrale et en Afrique de l'Ouest ; mais elles ne sont nullement encouragées à respecter la loi alors que leurs concurrents transgressent la réglementation avec une relative impunité.

Un autre problème lié à l'utilisation de la certification comme moyen d'améliorer la gestion des forêts en Afrique est le marché relativement faible et incertain pour les produits certifiés. En Afrique Centrale et de l'Ouest, particulièrement, où le commerce avec la Chine et d'autres pays asiatiques se développe, il est probable que la possibilité de gains de parts de marchés grâce à la certification reste faible, voire négative.

En raison du contexte décrit ci-dessus, il est peu probable que la certification ait une influence sensible sur la gestion forestière à moins que le processus ne s'accompagne d'une réforme du cadre réglementaire et de l'application effective des normes de gestion forestière par les pouvoirs publics.

L'obstacle majeur au développement de la certification, et de manière plus générale à l'amélioration de la gestion forestière est la mauvaise application de la réglementation. La législation est relativement bien adaptée dans nombre de pays, et lorsque ce n'est pas le cas, les pouvoirs publics sont souvent engagés dans des processus de réforme. Ainsi, si l'objectif est d'assurer une amélioration significative des niveaux de gestion forestière, les pouvoirs publics doivent logiquement, pour commencer, être soutenus dans leurs efforts pour appliquer et faire respecter la réglementation en vigueur.

Cette assistance doit inclure l'aide à la mise en place d'un contrôle indépendant¹⁴ du secteur au niveau national et, pour en faciliter l'application, le contrôle doit être établi de manière progressive. Dans un premier temps, on pourrait mettre sur pied un système de traçabilité de la production de bois de manière à s'assurer qu'elle provienne entièrement d'une source légale (Vérification de l'Origine Légale). Une fois que ce système aura effectivement été mis en marche, la prochaine étape serait logiquement l'audit de la gestion forestière pour s'assurer que le cahier des charges lié à la concession est respecté (Vérification de la Conformité à la Réglementation). Alors seulement, les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les principaux clients pourront être certains que le bois a été obtenu, produit et vendu légalement. Une synthèse des différentes étapes de cette démarche est présentée à l'Annexe 1 (Tableau 2).

¹¹ Des systèmes de gestion relativement plus complexes, en forêt tropicale, et l'interaction avec les autres parties prenantes compliquent aussi le processus de certification dans les pays tropicaux en développement.

¹² Sur la base des statistiques du FSC

¹³ Le système FSC a vu le jour en 1993 et a donc déjà eu 10 ans pour produire un impact sur la gestion forestière dans les pays tropicaux en voie de développement

¹⁴ Le contrôle doit être institutionnellement séparé de l'attribution de la concession et de l'application de la loi pour éviter les conflits d'intérêt et lutter contre la corruption

Les systèmes et procédures en cours d'élaboration visant à renforcer une mise en vigueur accrue de la réglementation forestière par les pouvoirs publics peuvent largement contribuer à faire progresser la gestion des forêts. Les populations rurales dépendant parfois largement de la ressource forestière, que l'exploitation de la ressource par ces populations soit légale ou non, toute restriction substantielle à cette exploitation doit être compensée, au moins partiellement. Les mesures gouvernementales visant à rationaliser la redistribution des recettes fiscales générées par l'exploitation forestière vont dans la bonne direction. Cependant, aucun gouvernement dans la région n'a encore pu faire une proposition sérieuse offrant une solution au problème du commerce du gibier. Il est vrai que des mesures partielles ont été prises pour renforcer l'application de la réglementation ; il est cependant peu probable qu'elles soient efficaces sans un engagement plus marqué dans le sens d'un partage équitable et transparent des bénéfices avec les communautés locales.

Du fait de la complexité des problèmes liés à l'amélioration de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest et Centrale, il est peu probable que ceux-ci puissent être résolus en privilégiant la promotion de la certification volontaire. Il serait plus indiqué de s'inspirer des progrès réalisés par les pouvoirs publics dans la création d'un cadre favorable à la gestion durable de la forêt. Il s'agirait spécialement de les aider à faire respecter la réglementation et à la compléter par des mesures visant à donner la possibilité aux populations locales de continuer à utiliser la ressource forestière d'une manière économiquement productive et soucieuse d'un environnement durable. Le renforcement du contrôle accroîtrait presque certainement l'adhésion volontaire à la certification forestière.

2 MARCHÉS PUBLICS ET LÉGISLATIONS SUR LES IMPORTATIONS

La certification est apparue initialement en réaction aux menaces représentées par la déforestation et l'exploitation forestière non durable dans les régions tropicales. Cependant, c'est dans les pays tropicaux que la certification tarde encore à s'implanter. Ces pays producteurs ne disposent généralement pas d'un personnel qualifié, ou des ressources pour appliquer les nouveaux systèmes, et sont souvent menacés par une corruption rampante. Il leur sera en conséquence difficile d'élever rapidement la gestion de leurs forêts à un niveau certifiable sans assistance technique extérieure et sans renforcement des institutions, et sans que le marché fournisse les encouragements nécessaires voire, si possible, les mécanismes pour cela.

En conséquence, des liens étroits doivent être maintenus, dans la mise en œuvre de toute nouvelle politique d'achat dans les pays consommateurs, avec les initiatives de gestion forestière des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux tels que le Département pour le Développement International (DfID) britannique. Cela permettra d'assurer aide et support aux pays producteurs clés dans les tropiques. L'aide du DfID et des autres bailleurs de fonds devrait aider les nations productrices sélectionnées à améliorer leurs systèmes et leurs niveaux de gestion et de contrôle.

Il existe actuellement de nombreuses initiatives internationales dont l'objectif est de renforcer la législation forestière, la gestion et le commerce, telles que le Protocole d'Accord entre le Royaume Uni et l'Indonésie, et d'autres mentionnées plus haut. Les propositions relatives aux marchés publics de produits bois et dérivés doivent être perçues au regard de ces initiatives, comme un complément d'encouragement en direction des pays producteurs.

Toute initiative aura toutefois un plus grand impact si elle est cohérente entre les différents pays importateurs. Une coordination internationale entre les pays consommateurs devrait donc exister afin d'éviter que certains importateurs ne soient soumis à des normes plus souples que celles appliquées à d'autres. Le groupe FLEGT de l'Union Européenne est chargé de trouver une solution à ce problème. Toutefois, il importera de s'assurer qu'aucune restriction des importations ou des achats ne puisse entrer en conflit avec les règles de l'OMC.

Quel que soit le système adopté pour garantir l'origine légale ou durable du bois, il devra prévoir la vérification et le contrôle systématique des déclarations des opérateurs, tant au niveau documentaire que sur le terrain, par des vérificateurs/ certificateurs crédibles. La falsification des documents, telle qu'on la dit possible dans le système CITES, est un risque qui doit être écarté de tout système, éventuellement au moyen d'attestations délivrées au nom des autorités par des vérificateurs/ certificateurs indépendants agréés. Différentes techniques de traçabilité du bois seront utilisées, telles

que l'étiquetage avec les codes barres, les puces radio-émettrices ou le code chimique par peinture ; leur rentabilité et la facilité de la vérification/ contrôle et du suivi doivent être évaluées dans chaque type de conditions. Il faudra mettre au point des mécanismes pour réduire au maximum le risque d'activités frauduleuses, ou alors les rendre coûteuses et difficiles à un point qui soit dissuasif.

3 PROPOSITIONS D' ACTIONS POUR L'ALLIANCE BANQUE MONDIALE – WWF POUR LA FORÊT

Le WWF soutient le programme de certification FSC. Toute initiative visant à aider les producteurs des pays tropicaux à faire certifier leurs produits favoriserait également la production et le commerce légaux et durables des bois durs tropicaux. Toutefois, il est peu probable que les surfaces certifiées augmentent sensiblement sans un appui extérieur et sans la définition claire des principales étapes à franchir tout au long du processus de certification.

Les mesures suivantes sont recommandées :

- ◆ Appui aux gouvernements des pays producteurs dans leurs efforts tendant à la mise en place de systèmes obligatoires pour vérifier, dans un premier temps, l'origine légale des produits puis, par la suite, la conformité des activités de gestion et d'exploitation forestière vis-à-vis de la réglementation applicable à celles-ci. La présence de tels systèmes de contrôle indépendant dans les pays producteurs faciliterait largement les achats de la part de pays importateurs désireux de n'importer que du bois "légal".
- ◆ Soutien au groupe FLEGT de l'UE et promotion des recommandations du groupe FLEGT dans le domaine des organismes de crédit internationaux et de la lutte contre le commerce de bois illégal.
- ◆ Un programme concerté, au niveau national, d'appui à la certification doit également être mis sur pied pour aider les producteurs à parvenir à un niveau certifiable.
- ◆ Subventionnement des coûts de développement et du fonctionnement de programmes de certification accrédités par le FSC.
- ◆ Soutien aux projets visant à mieux définir les responsabilités en matière de production du bois, par exemple au moyen de la traçabilité des produits.

REFERENCES

Agbetou, O. 2000. La législation forestière actuelle et son impact sur l'exploitation et le commerce du bois d'œuvre au Bénin. Mémoire de Maîtrise. Université d'Abomey-Calavi.

Bourke I.J., Forest Certification and forest Law compliance : some background. Forest products Division, FAO, Rome, Italy.

Brack, D., Gray, k., & Hayman, G. 2002. controlling the international trade in illegally logged timber and wood products. Royal Institute on International Affairs for DFID.

Brouwer, R. 200. Una contribuição ao debate sobre a renda de uma concessão florestal - Projet Université de Eduardo Mondlane, Maputo.

IEF, sans date, Site Internet de l'IEF www.efi.fi/cis/

ERM Ltd. 2002., consultation Paper : Procurement of timber products from 'Legal & Sustainable Sources by Government & its Executive Agencies.

Eureka Ltda. 2001. Inquerio piloto na industria madeira. DNFFB, Maputo.

FAO 2001. Evaluation des ressources forestières dans le monde 2000, Rapport principal, Rome.

Forestry & British Timber 2002 April edition

Forests Monitor 2001, sold Down the River.

FRA 2000 <http://www.fao.org/forestry/fo/fra/main/index.jsp>

FSC non daté, site Internet FSC www.fscoax.org

GFW 2000 An Overview of logging in Cameroon, WRI.

GFW 2002 An Analysis of Access to Central Africa's Rainforests, WRI.

GTZ 2000 Demand and Supply of Capacity Building in Forest Certification in Southern Africa: Results of a Survey carried out during July – September 2000

GW 2002 Branching Out- Zimbabwe's resource colonization in RDC, Global Witness

IFIA undated Inter African Forest Industries Association website, www.ifiasite.com

Indufor Oy & FRM 2002 Feasibility Study of Pan-African Forest Certification

OIBT 2001a Marché du bois 1^{er} juillet

Kloeck- Jenson, Scott 2000 Locating the community : Administration of Natural Resources in Mozambique, Working Paper N° 32, Land Tenure Center, University of Wisconsin – Madison.

Kobb, Bert, 1997. ' Production and Marketing of forest Products in Tabora Region.' Forest Resource Management Project.

Nhantumbo, Isilda 2000 The new resource tenure framework in Mozambique :does it real give the Study of Common Property (IASCP), 31 May, 3 June 2000.

Oliver, R. 2002 Quoted in TTJ th– 14th April 2002

Sans date. Site Internet du PERC www.perc.org

RIIA 2002 Controlling Imports of Illegal Timber : Options for Europe

TheTimes.co.uk May 2002

TTJ 2002 January 19th

TTJ Undated www.ttjonline.com

Wily, L., 2000. The democratisation of forest management in Eastern and Southern Africa
International Forestry Review 2(4), 2000.

World Bank 2001 Forest Conservation and Management project Appraisal Document.

ANNEXE 1 : MISE EN ŒUVRE DU SYSTÈME VOL/VCR

Le Tableau 1 démontre comment le système de Vérification de l'Origine Légale (VOL) des produits et de Vérification de la Conformité à la Réglementation (VCR) des activités de gestion et d'exploitation forestières peut être mis en œuvre en Afrique de l'ouest et centrale. Son objectif est de contribuer à faire respecter la législation en vigueur, qui est globalement favorable à la GDF. L'appui des bailleurs de fonds serait déterminant dans la mise en place d'un système VOL/VCR, notamment dans les étapes initiales. Pour la plupart des pays, la mise en oeuvre du système, assortie d'une augmentation des taxes sur la matière première, renforcera sensiblement le contrôle tout en permettant aux pouvoirs publics d'accroître leur part des recettes générées par l'exploitation forestière.

Tableau 1 : Lutte contre le commerce du bois issu de l'exploitation illégale / Conception du système de VOL/VCR

Options pour la conception du système	Avantages
Contrôle obligatoire au niveau provincial/national pour tous les producteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Imposé à tous les producteurs • Mise en œuvre au niveau du pays entier
Vérification assurée par une tierce-partie indépendante couvrant : i) la collecte, la vérification et le traitement des données ii) la réponse aux réclamations iii) la délivrance des certificats, et iv) la publication des données	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendance, neutralité, intégrité et compétence/qualifications éprouvées • Transparence, crédibilité, reconnaissance par les autorités des pays importateurs et le marché • Contrôle de toute la chaîne de production
Techniques faisant appel à la technologie	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes techniquement fiables et efficaces
Système uniforme de traçabilité des grumes et produits bois pour tous les producteurs Base de données centralisée	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être organisé et géré efficacement et à moindre coût (opérateur privé indépendant) • Peut être contrôlé par une 'quatrième partie', c'est-à-dire un observateur indépendant
Validation de l'origine légale par un seul organisme vérificateur indépendant pour une région donnée (province par exemple)	<ul style="list-style-type: none"> • Intervention d'un seul vérificateur pour la traçabilité, l'observation de l'utilisation des terres et les systèmes de gestion de données à travers le territoire • Le vérificateur peut travailler ou collaborer avec d'autres partenaires pour certains éléments (photo-interprétation, vérifications de terrain) • Rentabilité du contrôle (économies d'échelle), cohérence des méthodes, etc.
Deux niveaux d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Inspection en continu des produits et des activités des "petits" producteurs • Audits externes périodiques des plus grands

	<p>producteurs ou de groupements de producteurs susceptibles de mettre en œuvre et d'utiliser le système de données en interne, connecté à la base de données centrale</p>
<p>L'utilisateur paie un honoraire calculé au m³ pour les services</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le programme peut s'autofinancer • Il est possible d'offrir un abattement fiscal en échange des honoraires pour les produits ou les sociétés jugés "en règle"
<p>Le processus DOT (Développement Opération Transfert)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A long terme, transfert de la compétence, de l'expertise et des responsabilités du contrôle à une institution/agence nationale appropriée

Le Tableau 2 présente différentes options pour la mise en œuvre du système VOL/VCR. La priorité est de disposer d'un système de traçabilité efficace qui permette d'aboutir à la Vérification de l'origine légale (VOL) des produits. La Vérification de Conformité à la Réglementation (VCR) des activités de gestion et d'exploitation forestières pourra ensuite être mise en œuvre pour s'assurer que les méthodes de gestion sont conformes à la réglementation et au cahier des charges lié à l'attribution et à l'exploitation de la concession.

Tableau 2: Lutte contre le commerce du bois issu de l'exploitation illégale – Mise en œuvre du système VOL/VCR

Recommandations pour une mise en œuvre du système VOL/VCR par phases	Avantages
<p>1. Commencer simultanément par les deux bouts de la chaîne pour rendre obligatoire pour les entreprises de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - marquer toutes les grumes au départ de la forêt et les produits de 1^{ère} transformation à l'usine (à l'aide de numéros à code barres uniques et enregistrés dans la base données), et déclarer tous les mouvements et ventes de grumes/produits tout au long de la chaîne de production ; - mettre en place un programme de monitoring des exportations de produits bois 	<ul style="list-style-type: none"> • mesures immédiatement applicables (ne nécessite pas de réforme législative) • l'acquisition et la fixation des étiquettes à codes barres, ainsi que la fourniture des déclarations incombent aux producteurs et ne pèsent pas financièrement sur le programme • toutes les exportations (tous les chargements déclarés) sont enregistrées et inspectées • un système de base de données centralisée, couvrant toute la chaîne de production, est développé et alimenté à partir des déclarations des entreprises • recouvrement accru des recettes par les pouvoirs publics, les produits étant dûment déclarés, correctement classifiés et évalués, et la taxe d'exportation payée pour le montant correct • l'origine et les mouvements des produits sont déclarés • possibilité de vérifier et de contrôler la conformité des sources déclarées en termes notamment de propriété, droits de coupe, respect des limites, volumes, quotas, etc. • les anomalies peuvent être détectées et signalées • les données essentielles relatives à la légalité des exportations sont déjà maîtrisées et des "attestations de vérification" officielles sont émises pour toutes les exportations • les informations sont disponibles à la fois pour les acheteurs et pour un dédouanement rapide des produits (facilitation des transactions commerciales)
<p>2. Utilisation du satellite pour l'observation et la vérification de l'utilisation des terres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • la vérification et le contrôle de la 'légalité' des sources peuvent être renforcés au moyen de l'interprétation d'images satellite ou de photographies aériennes et de vérifications sur le terrain • possibilité d'inscrire en outre parmi les objectifs : la

	surveillance des zones de protection, la détection de chargements illégaux, l'observation du couvert forestier, des feux de brousse etc.
3. Renforcer le système de traçabilité	<ul style="list-style-type: none"> la vérification de l'origine légale et de la propriété des produits tout au long de la chaîne de contrôle peut être renforcée par l'inspection, souvent inopinée, des chargements sur les axes routiers et aux points critiques (sur bateaux, aux points frontières, etc.) ou des stocks de produits sur les parcs à bois à ce stade, des Attestations d'Origine Légale (AOL) peuvent être délivrées et prises en considération par "le marché" et par les gouvernements des pays importateurs, éventuellement sous réserve de l'engagement des producteurs à réaliser l'étape suivante (VCR) selon un calendrier convenu dans le cadre d'un processus d'amélioration continue (accords Entreprise à Entreprise ou Gouvernement à Gouvernement)
4. Audit de la gestion et de l'exploitation forestières	<ul style="list-style-type: none"> respect des obligations contractuelles liées à l'attribution et à l'exploitation des concessions et permis de coupe l'audit peut être réalisé par l'organisme de vérification indépendante mandaté tel que mentionné plus haut, ou par des certificateurs agréés à ce stade, des Attestations de Conformité à la Réglementation (ACR) peuvent être délivrées ; des certificats émis dans le cadre d'un programme de certification de la GDF reconnu pourraient être admis comme alternative à condition que ledit programme de certification s'appuie sur un système fiable de traçabilité, qui soit obligatoire et appliqué comme décrit ci-dessus les banques et les assureurs peuvent faire de l'attestation de V.O.L., voire de V.C.R. ultérieurement, une condition pour accorder leurs prestations (concept anglo-saxon de "due diligence").

ANNEXE 2 – LES SYSTÈMES DE CERTIFICATION

GÉNÉRALITÉS

Les systèmes de certification de la GDF ont en général intégré la plupart des principes présentés sommairement dans le chapitre Présentation Générale de ce rapport. Toutefois, certains systèmes (particulièrement FSC) ne se réfèrent pas explicitement à la durabilité comme un objectif mais plutôt à une "bonne gestion de la forêt", une terminologie dont certains considèrent qu'elle donne moins prise à de possibles controverses. La plupart des systèmes se réfèrent aux aspects économiques, sociaux et environnementaux de la GDF mais y accordent une importance relative variable.

Les principaux systèmes de certification de la GDF, ainsi que la Vérification de l'Origine Légale considérée comme compatible avec ces systèmes, sont décrits ci-après, suivis d'une description du système de certification de la Chaîne de Contrôle (CdC) – un élément qui lie le produit certifié à son origine forestière.

LE FOREST STEWARDSHIP COUNCIL (FSC)

Le "**Forest Stewardship Council**" (FSC) a été créé en 1993 dans le but de promouvoir la bonne gestion forestière au moyen de dix principes de base et de critères associés. Des organismes certificateurs indépendants agréés par le FSC sont chargés d'évaluer les performances de l'aménagement mis en œuvre en forêt, sur la base des critères FSC de bonne gestion forestière. Lorsque qu'une forêt a été certifiée FSC, une chaîne de contrôle doit être mise en place et certifiée pour que les produits provenant de cette forêt puissent porter le label FSC.

La structure du FSC est conçue de manière à garantir l'équité entre les principaux groupes d'intérêt intervenant dans l'aménagement forestier. Il est dirigé par une assemblée générale constituée de ses membres répartis en trois chambres égales représentant les intérêts économiques, sociaux et environnementaux. Chaque chambre est à son tour équitablement subdivisée entre le nord et le sud. Les représentants de gouvernements ne sont pas admis comme membres du FSC.

Le FSC est financé par des œuvres caritatives, des gouvernements, les cotisations des membres et les frais d'accréditation des organismes certificateurs. Pour garantir son indépendance par rapport aux intérêts industriels et commerciaux, le FSC n'accepte pas de fonds provenant de ces secteurs.

Le FSC a fait la preuve de sa capacité à innover et à adapter sa politique en fonction des souhaits exprimés par les gestionnaires de forêts et les entreprises. Il a par exemple introduit un système de déclaration par quota pour faciliter la certification d'usines de transformation ou d'autres entités qui ne seraient pas en mesure de faire la preuve que toute leur matière première est d'origine certifiée. En raison des difficultés et du fait des coûts élevés des procédures de certification pour de nombreux petits producteurs, le FSC leur est venu en aide en permettant à des groupements de propriétaires forestiers de soumettre un dossier collectif pour la certification de la forêt et de la chaîne de contrôle.

Le FSC encourage la formation de groupes nationaux de travail qui œuvrent dans le sens de la promotion de la certification FSC à l'échelle nationale afin de s'assurer que les intervenants, notamment le Gouvernement, cherchent à adapter les normes de certification au contexte local.

Actuellement, seuls onze organismes certificateurs sont agréés et aucun n'est basé principalement dans un pays tropical. Des cinq autres organismes actuellement candidats à l'accréditation, seule la fondation mexicaine "Vida para el bosque" est basée dans un pays en voie de développement.

La majeure partie des forêts certifiées se trouve dans les pays tempérés, essentiellement en Europe. En mai 2002, 28.827.037 ha de forêt étaient certifiés selon le modèle FSC. En mai 2003, cette surface atteignait 36.815.272 ha. Les forêts et plantations des régions tropicales représentent environ 10% de la surface certifiée (FSC, sans date). La grande majorité des forêts tropicales certifiées se trouvent en Amérique du Sud et Centrale. Il n'existe à ce jour aucune forêt tropicale naturelle certifiée FSC en Afrique. Il y a eu une tentative d'obtenir la certification FSC pour une forêt primaire africaine, mais le

certificat a par la suite été annulé du fait que l'exploitant forestier n'avait pas scrupuleusement mis en place les mesures correctives recommandées par l'organisme certificateur.

LE SYSTÈME PAN EUROPÉEN DE CERTIFICATION FORESTIÈRE (PEFC)

Le modèle paneuropéen de certification est né en 1999 à l'instigation du secteur privé sous l'impulsion de petits propriétaires forestiers de pays européens. Sa création est en partie une réaction de la part d'associations de petits producteurs contre les exigences jugées excessives des normes FSC. Plusieurs petits producteurs avaient estimé que leurs systèmes de gestion et d'administration forestières ne pouvaient supporter les coûts supplémentaires liés aux procédures d'obtention de la certification FSC. Ceci a entraîné la création du système PEFC qui sert de cadre de reconnaissance mutuelle pour des programmes nationaux de certification.

Les critères PEFC de GDF sont compatibles avec les Critères et Indicateurs Paneuropéens de GDF élaborés par les ministres des gouvernements européens, ce qui a favorisé l'adhésion générale à ce système en Europe.

Des instances nationales développent des normes de gestion forestière et préparent des programmes nationaux de certification forestière qui sont alors soumis à l'approbation du comité central du PEFC composé de représentants des organes directeurs nationaux du PEFC. En cas d'approbation, ces programmes sont autorisés à utiliser le label PEFC.

La procédure de certification des forêts peut être initiée par des organismes accrédités par la direction nationale du PEFC dans chaque pays. Pour permettre à un plus grand nombre de petits exploitants forestiers d'adhérer facilement aux normes PEFC, un système de certification régionale a été mis sur pied. Ce système permet de certifier toute une région au sein de laquelle tous les exploitants forestiers peuvent prétendre à une licence d'utilisation du label PEFC.

Le PEFC s'assure que les propriétaires forestiers respectent les normes par des visites de surveillance effectuées par un organisme certificateur agréé. La fréquence et la rigueur de ces évaluations ne sont pas clairement définies, mais compte tenu du fait que la certification est régionale et que de nombreuses propriétés sont de petite taille, il semble improbable que le contrôle soit sévère. Le système semble reposer davantage sur l'autodiscipline que sur un monitoring indépendant systématique de conformité.

Vers fin 2001, le PEFC est devenu le plus important programme de certification au monde avec 32,37 millions ha de forêt certifiés (TTJ 2002). La surface forestière certifiée sous PEFC s'est rapidement accrue en 2002, 46.3 millions d'ha étant le dernier chiffre disponible. La moitié en revient au Programme Finlandais de Certification Forestière (21.9 millions d'ha), la seconde surface la plus importante revenant à la Norvège (9.3 millions d'ha).

L'an dernier, le PEFC s'est rapidement étendu à des programmes de certification situés en dehors de l'Europe. Il a également établi un groupe de travail pour étudier la faisabilité du développement du système au niveau d'un cadre mondial. Un système panafricain et ASEAN sont en cours de développement.

LES SÉRIES ENVIRONNEMENTALES ISO 14 000

Le système ISO se distingue des modèles PEFC et FSC par le fait qu'il ne vise aucun niveau de performance spécifique. En revanche, il privilégie le développement de systèmes EMS (Systèmes de Gestion Environnementale), en mettant l'accent sur leur amélioration permanente grâce à des procédures d'audit. Pour cette raison, ISO est compatible à la fois avec le FSC et le PEFC et peut dans certains cas aider des organisations à atteindre des niveaux de performance fixés dans le cadre d'autres systèmes de certification.

LES INITIATIVES AFRICAINES EN MATIÈRE DE CERTIFICATION FORESTIÈRE

Un système panafricain de certification forestière¹⁵ (PAFC) est en cours de développement par l'Association Interafricaine de l'Industrie Forestière (IFIA), représentant des intérêts du secteur privé, en association avec l'OAB. Des principes, critères et indicateurs (PCI) ont été développés en collaboration avec le CIFOR et l'OIBT. Ces PCI auraient été validés dans cinq pays membres en Afrique de l'ouest et en Afrique centrale (IFIA sans date). Une équipe d'experts a été constituée pour élaborer les procédures de mise en route du système et mettre sur pied une commission d'accréditation (Chipeta & Joshi, 2001). Les étapes initiales de développement du PAFC sont financées par l'Agence Française de Développement (AFD) ; les financements devraient par la suite provenir de l'Union Européenne et de l'OIBT.

LES SYSTÈMES NATIONAUX

Actuellement, le développement de programmes nationaux de certification forestière n'a progressé de manière significative qu'au Cameroun et au Ghana. Ces programmes sont étudiés plus en détail dans les chapitres de ce rapport consacrés à chaque pays.

RECONNAISSANCE MUTUELLE

L'International Forest Industry Roundtable (IFIR) - Conférence Internationale des Industries Forestières - et le PEFC sont particulièrement actifs dans la recherche d'une procédure de reconnaissance mutuelle des différents systèmes de certification forestière. En effet, l'IFIR préconise actuellement la création d'un comité représentatif international pour gérer la reconnaissance mutuelle et d'un groupe indépendant d'assurance qualité pour évaluer la crédibilité de systèmes de certification candidats à l'intégration dans un mécanisme de reconnaissance mutuelle (Oliver 2002).

Pendant ce temps, le PEFC étudie la possibilité d'étendre son système au-delà des frontières européennes. Il est envisagé que le PEFC puisse promouvoir la création de différents "collèges géographiques" sur la base d'instruments politiques existants, à savoir : le Processus de Montréal pour les forêts tempérées et boréales non-européennes, et l'OIBT pour les forêts tropicales. Une commission pourrait être mise sur pied pour faciliter la reconnaissance mutuelle entre tous les pays participant au programme (ibid).

Le FSC semble plutôt peu enclin à participer à des efforts de reconnaissance mutuelle, inquiet de ce que la reconnaissance mutuelle l'amène à devoir assouplir ses propres normes de "bonne gestion forestière". Il semble probable que la reconnaissance mutuelle se réalisera entre le PEFC, le Sustainable Forest Initiative¹⁶ (SFI) - Initiative pour la Forêt Durable - et éventuellement certaines initiatives de portée nationale. Cela devrait aboutir au maintien d'au moins deux modèles principaux de certification en vigueur à l'échelle internationale (très vraisemblablement le FSC et une combinaison IFIR/PEFC), basés sur une mesure de la performance, mais dont l'un aurait des niveaux d'acceptation moins élevés que l'autre.

LA CHAÎNE DE CONTRÔLE

La certification de la chaîne de contrôle (CdC) est un mécanisme visant à prouver l'origine des produits forestiers. Les systèmes CdC sont basés sur une documentation écrite des liens entre les différents maillons de la chaîne d'approvisionnement, depuis la forêt jusqu'au client final en passant par les circuits de transformation et de distribution. La plupart des systèmes CdC sont similaires et les possibilités de reconnaissance mutuelle entre les différents modèles semblent élevées.

¹⁵ 14 sociétés forestières ont adhéré au système de certification. En 1999, ces sociétés exploitaient 14 millions ha de concessions forestières en Afrique avec une production totale annuelle de 4 millions de M³.

¹⁶ L'Association Américaine de la Forêt et du Papier a créé le SFI en 1994 et, en 1998, l'a ouverte aux non-membres.

Dans la plupart des régions tropicales, une part considérable du bois utilisé par les industries de transformation provient de petits producteurs. En conséquence, la constitution de systèmes groupés de CdC est un enjeu important pour la promotion de la certification forestière, en particulier dans les pays tropicaux en voie de développement. La procédure de certification de groupe de la CdC du FSC vise à rendre la procédure de certification de la CdC plus accessible et moins coûteuse pour les petits producteurs. En dépit d'un développement encore limité de la certification de groupe de la CdC, certains indices en provenance du Royaume Uni suggèrent une réduction substantielle des coûts.

Au Royaume-Uni, la participation à un groupe de certification de la CdC revient probablement à environ 400\$US pour une entreprise isolée, avec un coût annuel de 180\$US par la suite. En comparaison, le coût d'une certification de CdC individuelle varie actuellement entre 1'500 et 3'000\$ US (F&BT, 2002).

Le FSC est également en train d'établir de nouvelles règles visant à permettre à une même entreprise opérant à partir de plusieurs sites d'obtenir la certification de la CdC. Pour y prétendre, les sociétés doivent disposer d'un bureau central assurant la coordination et le suivi des activités des différents sites. Tous les sites doivent suivre les mêmes procédures.