

## **La certification de « bonne gestion forestière » est-elle soluble dans la légalité ?**

Alain Karsenty (Cirad)

La certification « de bonne gestion forestière » tropicale indépendante a maintenant plus de 20 ans d'existence, si l'on considère que tout a commencé avec la création du *Forest Stewardship Council* (FSC, *Conseil de Soutien de la Forêt*) en 1993. Elle a souvent été accueillie avec un certain scepticisme, à cause du basculement Sud-Sud progressif du commerce des bois tropicaux (Buttoud et Karsenty, 2001), de la fragilité d'un instrument fondé exclusivement sur la confiance faute de consensus scientifique sur les « critères et indicateurs » de durabilité (Karsenty, Lescuyer & Nasi, 2004), ou parce qu'elle ne traite pas les facteurs extra-sectoriels et qu'elle contourne les États (Smouts, 2001). Elle est aussi critiquée par les conservationnistes dans la mesure où elle entérine l'exploitation industrielle de forêts anciennes (Freris et Laschefski, 2001),

Les problèmes soulevés au début des années 2000 restent largement d'actualité, mais la certification, instrument de marché censé exprimer la « puissance du consommateur », est devenue, sous différentes formes, un sujet incontournable des débats forestiers. Aux certifications de « bonne gestion forestière » que veulent être le FSC ou le PEFC (né *Pan-European Forest Certification scheme*, devenu *Programme for Endorsement of Forest Certification ; Programme de reconnaissance des certifications forestières*), se sont ajoutés des certifications de légalité des bois exploités.

Il est clair que la certification est devenue une institution, au sens sociologique d'une « forme sociale établie ». Si, à ses débuts, la certification indépendante était perçue par les États eux-mêmes comme une concurrence, voire une atteinte à leur souveraineté, le discours a changé. Les surfaces certifiées sont mises en avant par des gouvernements pour démontrer la bonne gestion de leurs forêts. En Malaisie et au Brésil, les gouvernements sont eux-mêmes les promoteurs de certifications nationales, plus contrôlables par leur administration.

### **La « mauvaise gouvernance » n'empêche pas la certification des entreprises**

Un des débats récurrents est de savoir si la certification peut se développer et être efficace dans des pays tropicaux marqués avec un faible État de droit et une gouvernance insuffisante. Si l'on prend les surfaces certifiées de forêt naturelle tropicale, là où les questions de légitimité et les problèmes de gestion sont les plus aigus, on obtient le chiffre modeste de 7,8 millions ha ou 10 millions si on élargit aux forêts semi-naturelles, comprenant des parties reboisées (calcul basé sur les données du FSC). L'Afrique centrale est la région tropicale qui affiche les plus grandes surfaces de forêts naturelles certifiées FSC, avec 5,6 millions ha. Et ce au grand dam d'ONG radicales opposées à toute forme d'exploitation industrielle, qui tentent tout particulièrement de décrédibiliser les certifications de concessions opérant au Gabon, Congo et Cameroun.

La présence, dans ces pays, de groupes européens disposant de grandes concessions et exportant la majorité de leur production vers l'UE explique l'importance prise par l'Afrique centrale dans la certification FSC.

Il est un fait que la certification n'a pas réduit la déforestation dans les pays tropicaux. Cependant, l'amélioration de la gestion forestière dans les forêts de production contribue indirectement à prévenir la déforestation. En effet, c'est à travers la mise en valeur forestière durable d'un territoire, générant des emplois et des recettes fiscales, que l'on peut espérer avoir une influence sur les prises de décision quant à l'affectation des terres domaniales, notamment dans les États africains aspirant à « l'émergence » par l'agrobusiness.

L'objectif direct de la certification est l'amélioration des pratiques à l'échelle de l'unité de gestion forestière. Et pour les concessions certifiées FSC en Afrique centrale, les travaux de recherche indiquent que la certification a conduit à l'amélioration des pratiques de production forestière, et ces progrès se retrouvant également dans les dimensions sociales (travailleurs, populations locales) de cette gestion (Cerutti *et al.*, 2016, Tsanga *et al.*, 2014). Ces progrès constatés malgré la « mauvaise gouvernance » du secteur forestier, confirment l'hypothèse de Cashore *et al.* (2004) selon laquelle la certification peut être, dans une certaine mesure, un substitut à des politiques publiques inefficaces. Dans la mesure où les entreprises investissent dans la certification pour prendre ou conserver certaines parts de marché liées aux enjeux environnementaux, lesquelles sont aussi les plus rémunératrices, elles *s'autorégulent* pour éviter de perdre leur certification, et donc respectent, autant que faire se peut, les lois et règlements.

Le développement limité de la certification tient principalement à deux raisons : d'abord l'importance croissante du commerce Sud-Sud pour les bois tropicaux, et l'absence, pour le moment, d'intérêt significatif du marché chinois pour la certification (même si cette situation pourrait changer d'ici peu), ensuite l'insuffisance de « prime prix » à l'achat de produits certifiés, à l'exception de certains marchés comme les Pays-Bas. À ces obstacles s'est ajouté, paradoxalement, l'effet des politiques européennes de lutte contre le bois illégal et des réponses apportées par les entreprises aux exigences d'importation du bois dans l'UE.

### **Une « certification du pays » ?**

L'UE a mis en place un Règlement Bois (RBUE) qui pénalise l'importation de bois illégal, ce qui oblige les importateurs à exercer une « diligence raisonnable » pour vérifier la conformité de leurs fournisseurs. Elle a, parallèlement, proposé aux pays producteurs des Accords de Partenariat Volontaire (APV), visant à les doter d'une capacité à vérifier la légalité de l'ensemble des bois produits et exportés. À l'issue de ce processus de « mise à niveau », les pays pourront exporter vers l'UE du bois disposant d'« autorisations FLEGT » (acronyme de *Forest Law Enforcement, Governance and Trade ; Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux*), donc réputé légal et dispensant ainsi les importateurs des procédures de diligence raisonnable.

Les experts de la Commission Européenne promoteurs des APV pointent volontiers les limites de la certification, laquelle ne concerne qu'une poignée d'entreprises et n'a pas d'influence sur les politiques nationales. Les APV-FLEGT visent ainsi à transformer la gouvernance du secteur forestier. La prise en compte du marché intérieur du bois

(largement alimenté par des exploitants artisanaux « informels ») dans plusieurs de ces accords témoigne de l'ambition initiale de la démarche.

Ce processus de « certification publique des exportations du pays » est en porte-à-faux avec la logique de la certification « de bonne gestion forestière » porté par le privé (FSC, PEFC...). En effet, il soulève la question de la valeur ajoutée de la seconde par rapport à la garantie d'un respect intégral des lois et règlements, ces derniers incluant, non seulement les plans d'aménagement forestier qui, appliqués scrupuleusement, sont censés assurer la durabilité de l'exploitation du bois, mais aussi les cahiers des charges des contrats de concession qui comportent des spécifications en matière de réalisations sociales et constituent autant d'obligations légales.

En d'autres termes, y a-t-il une différence entre la légalité et la durabilité ? Et les certifications de « bonne gestion forestière » comme le FSC peuvent-elles apporter des garanties d'une durabilité supérieure à la mise en œuvre des plans d'aménagement et au respect des cahiers des charges ? Des experts européens ont souvent répondu par la négative à cette question, estimant que le respect intégral de lois et des règlements forestiers étaient de nature à assurer la durabilité environnementale et sociale. Pourtant, plusieurs études ont montré qu'il existait des failles dans les normes d'aménagement forestier de certains pays, et que l'on pouvait respecter la lettre du règlement tout en trahissant l'esprit, aux dépens de la durabilité environnementale (Cerutti *et al.*, 2008). En outre, dans un pays au moins, la Commission Européenne est très embarrassée pour qualifier la légalité des bois issus de « forêts de conversion », affectées à l'agriculture, découlant d'autorisations administratives accordées par le ministère en charge de l'agriculture, mais sises sur le « domaine forestier permanent » légalement constitué.

Les associations professionnelles comme l'ATIBT (Association Technique Internationale des Bois Tropicaux, centrée majoritairement sur l'Afrique) demandent régulièrement à la Commission Européenne que les bois certifiés FSC puissent être considérés d'emblée comme ne présentant qu'un « risque négligeable » d'illégalité dans le cadre des diligences raisonnées. Elles n'ont jamais reçu de réponse clairement positive.

### **Les difficultés de la « certification pays » favorisée par l'Union Européenne**

Le régime d'autorisation FLEGT se base sur la mise en place d'un Système de Vérification de la Légalité (SVL) qui comprend des contrôles de conformité afin de garantir que les bois et produits dérivés destinés à l'exportation vers l'UE ont été légalement récoltés. Or, dans plusieurs pays africains (notamment le Cameroun et le Congo, pays signataires d'un APV) ces systèmes ne parviennent pas à être finalisés et opérationnalisés, malgré de gros investissements financiers des bailleurs de fonds. Ce qui n'est pas le cas de l'Indonésie, dont le SVLK (Système national indonésien de vérification de légalité) a été audité avec succès. L'Indonésie exporte depuis novembre 2016 du bois vers l'UE avec des autorisations FLEGT. Même si plusieurs analystes s'interrogent sur les garanties réelles apportées par le SVLK en Indonésie où l'exploitation du bois est difficile à contrôler, cet événement est lourd de conséquences pour les exportateurs africains. Si ces derniers ne parviennent pas à émettre prochainement des autorisations FLEGT, ils risquent de perdre des parts d'un marché qui reste plus rémunérateur que celui de la Chine ou du Moyen-Orient. Ce risque est embarrassant pour l'UE, dans la mesure où des pays africains seraient les perdants d'un processus qui se voulait « gagnant-gagnant ».

Permettre aux États africains signataires d'un APV, ou en passe de le devenir, de disposer rapidement d'autorisation FLEGT va probablement devenir une priorité officielle des experts de la Commission. Déjà, l'exigence de vérification de la légalité des bois écoulés sur le marché intérieur des pays a été laissée discrètement de côté et ne constitue plus, de facto, un préalable à la délivrance d'autorisations FLEGT. Ceci a permis à l'Indonésie d'en émettre plus de 20 000 en moins d'un an en faveur d'exportateurs de bois vers l'UE. On s'éloigne ainsi de l'ambition de transformer la gouvernance forestière du pays, au profit de schémas classiques de certification d'entreprises. La principale différence étant que le SVLK est une certification proposée par l'administration indonésienne, et non par un acteur privé.

### **La montée en puissance des certifications privées pour attester de la légalité des bois**

Pour répondre aux exigences du RBUE, mais aussi du *Lacey Act* des USA ou des dispositifs équivalents du Japon, une nouvelle catégorie de certifications privées s'est développée qui vise à garantir l'origine légale des bois, moins onéreuse et, peut-être, moins exigeante que la certification FSC. Elles se dénomment OLB (Origine Légale des Bois) ou VLO/VLC (*Verification of Legal Origin/Compliance ; Vérification de l'origine légale/conformité*). Le bureau Veritas propose même un OLB+ qui ajoute des critères environnementaux et sociaux. Pour faire face à cette concurrence, le FSC a mis en place un dispositif similaire, le *FSC Controlled Wood*. Ces certifications, qu'elles soient de légalité ou de « bonne gestion », ne recourent pas à des dispositifs physiques de traçabilité des bois (avec des systèmes de codes-barres, par exemple) mais à des procédures de minimisation du risque. Le risque pour le FSC est que les entreprises « s'arrêtent » aux certifications de légalité, et que les consommateurs des pays industriels, qui voient d'abord dans la certification FSC l'assurance de ne pas acheter du bois illégal et de ne pas contribuer à la déforestation, se contentent de la garantie de légalité apportée par ces nouveaux labels. Le fait qu'aucune nouvelle concession n'ait été certifiée FSC (gestion forestière) en Afrique centrale depuis 2014 donne corps à cette inquiétude.

Et surtout, ces certifications de légalité privées pourraient, demain, constituer la base des « autorisations FLEGT » dans nombre de pays qui ne parviennent pas à mettre en place des systèmes nationaux publics de vérification de la légalité. C'est, en particulier, le cas de pays africains comme le Congo et le Cameroun, dont des responsables ministériels ont jugé que ces certifications privées correspondaient aux exigences légales dans le secteur bois.

Si ce scénario se confirmait et que des autorisations FLEGT étaient délivrées sur la base des certificats privés présentés par les entreprises, il s'agirait d'une nouvelle affirmation de la puissance de la gouvernance privée (par les normes et labels) face aux difficultés de la régulation publique :

- pour l'UE, ce serait reconnaître les limites d'une approche visant à renforcer la capacité des États et à s'appuyer sur elle, même quand ceux-ci sont notoirement défaillants. Et le rapport coûts-bénéfices de cette approche sera questionné : pourquoi avoir dépensé des centaines de millions d'euros dans les APV pour finalement se reposer sur des certifications privées dont le coût est supporté par les entreprises ?

- pour le FSC, ce serait pour lui un défi majeur : comment démontrer que la « durabilité » n'est pas enchâssée dans la légalité, afin de pouvoir continuer à justifier de la valeur ajoutée de la certification « de bonne gestion forestière » par rapport à une certification « de légalité »? Avec la proposition actuellement débattue au sein du FSC de retirer la certification aux forestiers qui exploiteraient des « paysages forestiers intacts » (*Intact Forest Landscapes* ou IFL), on a le sentiment d'une fuite en avant qui pourrait avoir pour conséquence la sortie du FSC de plusieurs concessionnaires opérant en Afrique centrale, région où la question des IFL se pose avec le plus d'acuité (Karsenty et Ferron, 2017). Ce retrait pourrait alors bénéficier aux certifications de légalité, ou au PEFC qui propose déjà une alternative au FSC en Afrique centrale avec son label PAFC (*Pan-African Forest Certification ; Système de certification panafricaine*).
- pour la recherche, ces évolutions seraient pour elle l'occasion de se réinterroger sur le concept, incertain, de durabilité de la gestion forestière tropicale, au-delà des listes des critères proposés par les certificateurs privés.

\*\*\*

## Références :

- Buttoud, G., Karsenty, A., 2001. L'écocertification de la gestion des forêts tropicales, *Revue Forestière Française*, n°6, pp. 691-706.
- Cashore B., Graeme A., Newsom D., 2004. *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven: Yale University Press
- Cerutti P.O., Nasi R., Tacconi L. 2008. Sustainable forest management in Cameroon needs more than approved forest management plans. *Ecology & Society* 13(2)
- Cerutti P.O., Tacconi L., Nasi, R., Lescuyer, G., 2011. Legal vs. certified timber: preliminary impacts of forest certification in Cameroon. *Forest Policy and Economics* 13 (3).
- Freris N., Laschefski K., 2001. Seeing the wood from the trees. *The Ecologist*, Vol. 31, n° 6
- Karsenty A., Ferron C., 2017. Recent evolutions of forest concessions status and dynamics in Central Africa, *International Forestry Review* vol.19, S2
- Karsenty A., Lescuyer G., Nasi, R., 2004. Est-il possible de déterminer des critères et indicateurs de gestion durable des forêts tropicales ? *Revue Forestière Française*, Vol. 5, pp. 457-472
- Smouts M-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale*, Presses de Sciences Po, Paris
- Tsanga R., Cerutti P.O., Lescuyer G., 2014. What is the role for forest certification in improving relationships between logging companies and communities? Lessons from FSC in Cameroon. *International Forestry Review* 16(1): 14-22