

Certification et gestion forestière : Enjeux et perspectives pour les forêts du Bassin du Congo

Willy Delvingt¹ & Guillaume Lescuyer²

¹ Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT)
6 avenue de Saint Mandé 75012 Paris France
delvingt@atibt.com

² Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) & Center for International Forestry Research (CIFOR)
BP 2572 Yaoundé Cameroun
lescuyc@cirad.fr

La Gestion Forestière Durable (GFD) et la certification forestière, outil au service de la première, sont des phénomènes récents dans le Bassin du Congo. Leur implantation est loin d'être achevée et elle est à la fois complexe et pleine de promesses pour l'avenir. L'objectif de cet article est de dresser un état de l'art de la certification actuelle des forêts du bassin du Congo, sans aborder les problèmes amont (définition de la durabilité, identification des parties prenantes,...) et aval (traçabilité de la chaîne de contrôle,...) qui sont largement traités dans la littérature.

Genèse et contenu de la certification forestière

A la fin des années 80, des campagnes de boycott de consommation des bois tropicaux ont été lancées par l'appel de plusieurs ONG environnementalistes (*Greenpeace*, *Rainforest Alliance*, *les Amis de la Terre* et certains WWF nationaux) de plusieurs pays du Nord dans le but de réduire la destruction des forêts tropicales. L'argument de base était que l'exploitation industrielle et commerciale des bois tropicaux constituait la principale cause de destruction de ces forêts. Boycoter les produits provenant de ces forêts en réduirait l'exploitation et donc la destruction. Cette initiative menée à grands renforts de campagnes médiatiques est apparue au début des années 1990 comme ayant eu un résultat mitigé. Elle incitait d'autant peu les exploitants forestiers à revoir leurs pratiques que ceux-ci étaient considérés comme les acteurs principaux de la déforestation alors qu'une faible partie seulement des bois exploités avait pour destination les marchés occidentaux « sensibles » et qu'une bonne part de la déforestation était due à d'autres acteurs (agriculteurs, éleveurs, mineurs...). L'impact de ce boycott sur l'évolution de la ressource forestière a donc été faible et jugé incertain, voire contre-productif par ses promoteurs (Buttoud & Karsenty, 2001).

En 1989, l'ONG américaine *Rainforest Alliance* a donc lancé un programme avec une autre logique. Plutôt que de boycotter les produits provenant des forêts tropicales, elle a préféré soutenir la consommation de produits issus de forêts bien gérées. Afin d'identifier ces produits, elle a développé un nouveau système : la certification. Dès le début des années 90, le nombre de labels de certification atteignit presque 600, menaçant la crédibilité de la nouvelle logique. Un groupe d'organisations décida alors de mettre en place un système commun dans lequel les critères seraient harmonisés et un seul label de certification serait délivré et en 1993 le Forest Stewardship Council (FSC) était né.

Parallèlement en 1992, l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux proposa le concept des Critères & Indicateurs (C&I) pour la gestion durable des forêts de production (ITTO, 1992). Ce concept allait gagner une attention internationale certaine suite à l'adoption des Principes Forestiers lors du Sommet de la Terre de Rio et être décliné de nombreuses manières par un certain nombre d'acteurs. Il s'agissait pour l'essentiel d'un outil d'aide à la décision visant à évaluer la durabilité de la gestion forestière, soit au niveau national, soit au niveau des massifs forestiers.

Par rapport au boycott sur les marchés occidentaux, ces deux initiatives « certification » et « critères et indicateurs » se veulent réalistes et directes, en s'adressant aux gestionnaires et en influençant à terme les pratiques de terrain.

Techniquement, toute la difficulté de concevoir un système opérationnel de C&I réside dans l'obligation de couvrir la diversité des aspects de la Gestion Forestière Durable en n'en mesurant que certains éléments représentatifs (Lescuyer, 2006). Ceci est encore aggravé par la nécessité de définir la signification et le contenu de l'objectif de « gestion forestière durable », notamment quand il s'applique à la forêt tropicale. A l'heure actuelle, aucune acception générique ne fait autorité et chaque institution ou organisme travaillant sur la gestion forestière produit sa propre définition. En fait, plusieurs considérations sont presque toujours présentes (écologiques, économiques, sociales, institutionnelles, techniques,...) mais leur pondération diffère et leurs formulations divergent. Ces divergences sont encore accrues quand ces C&I sont utilisés pour mettre en place une procédure de certification forestière dont les modalités procédurales, les acteurs et les finalités pratiques peuvent présenter des différences significatives. C'est notamment le cas dans les pays du bassin du Congo.

L'état actuel de la certification forestière dans le bassin du Congo

Cette pression internationale en faveur de la certification des forêts s'est fait ressentir dans le Bassin du Congo par l'arrivée à partir de 1996 de nouveaux financements, de nouveaux acteurs et de nouvelles coalitions.

Les systèmes existant de certification de la durabilité forestière en Afrique centrale

La réticence des sociétés forestières à la fin des années 1990 par rapport au processus de certification n'a toutefois pas empêché plusieurs organisations importantes, comme l'OAB, l'OIBT, le WWF, ou le CIFOR d'en faire un de leurs chevaux de bataille, d'obtenir pour cela des financements substantiels et de solliciter à bon escient des Groupes Nationaux de Travail (GNT). À cela s'ajoute une pression internationale croissante sur les sociétés forestières qui est exercée à la fois par ces mêmes organismes internationaux, leurs sociétés mères, les marchés occidentaux et les ONG. La certification devient alors pour ces sociétés un moyen de « *reverdifier* » leur image de marque, sans compter l'intérêt potentiel d'accaparer de nouvelles niches commerciales sur les marchés occidentaux. Il en va de même pour les États concernés qui voient en la certification une vitrine des enjeux plus larges de gestion durable et de bonne gouvernance.

L'obligation de réaliser un plan d'aménagement pour toute concession obtenue a également constitué une incitation au passage à la certification des sociétés forestières: en améliorant considérablement le système de gestion de l'environnement de l'entreprise, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement permettent de remplir une partie importante des conditions requises par la certification. Ainsi, par rapport aux obligations légales d'aménagement durable, et à la condition qu'elles soient véritablement mises en œuvre, le saut quantitatif/qualitatif vers la certification peut paraître relativement faible: il implique essentiellement de prendre en compte certains C&I supplémentaires et de supporter les coûts directs liés à la procédure de la certification.

Ces incitations/pressions ont engendré une évolution rapide des compagnies forestières par rapport à la certification: dès 2002-03, la plupart de celles qui se sont lancées sérieusement dans la mise en œuvre des plans d'aménagement s'intéressent à la possibilité de certifier à moyen terme leurs concessions. Elles se tournent alors vers les quatre systèmes de certification forestière actuellement proposés en Afrique centrale:

- le système de certification Keurhout, qui correspond aux critères minima de GFD établis par le gouvernement hollandais pour son marché domestique. Le pré-requis fondamental est que la gestion forestière assure l'intégrité des fonctions écologiques et garantisse la continuité des fonctions économiques, sociales et culturelles de la forêt. Ce label, créé en 1996 et suspendu fin

2003, a été relancé courant 2004 par la Fédération Néerlandaise du Commerce de Bois. Son ambition à court terme est, en amont de la filière, de couvrir davantage de concessions dans le Bassin du Congo, et, en aval, d'étendre son label à d'autres marchés européens

- le système FSC, dont l'organisation internationale a fixé 10 Principes et Critères de gestion durable de la forêt, ceux-ci étant ensuite déclinés par des Initiatives FSC nationales en standards nationaux/locaux de performance. Ces structures nationales, comme l'organisation internationale, sont composées de trois chambres représentant les intérêts économiques, environnementaux et sociaux de l'aménagement forestier. Il n'en existe aujourd'hui aucune dans le Bassin du Congo, malgré le support apporté aux GNT du Cameroun et du Gabon par exemple. L'implantation du FSC au Cameroun et, à moyen terme, en République Centre Africaine (RCA) et en République Démocratique du Congo (RDC) devrait toutefois faciliter la constitution de ces chambres de consultation ainsi que l'élaboration des référentiels nationaux.
- le système PAFC (Pan-African Forest Certification), qui a été établi fin 1999 sur la base des travaux réalisés par l'OAB/OIBT sur les C&I. Ces C&I conçus pour la sous-région sont déclinés dans chacun des pays, notamment par l'entremise des GNT. L'intérêt est ensuite de pouvoir faire valider ces systèmes nationaux de certification par le PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) afin qu'ils soient reconnus internationalement. C'est déjà le cas du Gabon dont le PAFC est en cours de validation par le PEFC. Le PAFC Cameroun devrait démarrer d'ici fin 2007.
- le système de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) qui offre un cadre pour la certification des Systèmes de Gestion de l'Environnement. Les séries ISO 9001 et 14001 traitent plus ou moins des mêmes domaines que la certification de la gestion des forêts, sauf qu'elles ne précisent pas de normes de performance en matière de gestion forestière et n'autorisent pas l'utilisation d'un label pour les produits. C'est donc à l'organisation candidate à la certification ISO de faire son propre bilan environnemental et, sur cette base, de se définir une politique avec des objectifs et des moyens de réalisation et de suivi. ISO n'effectue donc pas d'évaluation de conformité, laquelle est assurée par des organismes certificateurs indépendants.

Les certificats de légalité

La multiplicité des systèmes de certification de la durabilité forestière ne doit pas cacher la difficulté de cette approche, ce qu'atteste d'ailleurs leur application tardive dans le Bassin du Congo. Les entreprises tournées vers l'exportation, tout comme les Etats importateurs de bois tropicaux, ont ainsi envisagé de recourir à une procédure plus légère visant à reconnaître la légalité des bois échangés sur le marché mondial. Dans les pays où les textes de loi prescrivent la durabilité de la gestion forestière, certifier l'origine légale d'un bois revient de manière indirecte à attester de son exploitation durable au moins pour le PAFC basé sur le respect de règles internationales. Pour le FSC, qui impose des standards de performance, ce ne sera qu'une étape, certes indispensable, vers la certification. Le principal avantage de cette approche vient de la plus grande facilité à contrôler la légalité d'un produit forestier par rapport au travail d'analyse des différents C&I de gestion durable. L'inconvénient majeur est que ce certificat de légalité ne débouche sur aucun label commercial.

Il existe actuellement dans le bassin du Congo deux systèmes d'attestation de la légalité des bois :

- par des firmes privées (Eurocertifor, SGS, Smartwood) qui évaluent le respect des réglementations nationales par les sociétés d'exploitation forestière. Cette évaluation débouche sur un certificat d'origine et de légalité des produits forestiers, qui peut constituer une étape intéressante dans la voie d'une certification ultérieure (Vandenhoute & Heuse, 2006). La difficulté centrale de ces certificats est qu'ils sont à la fois vendus et contrôlés par des firmes privées, qui se trouvent alors en position de juge et partie.
- par l'Etat, comme c'est le cas au Cameroun qui a établi un accord de partenariat volontaire avec l'Union Européenne dans le cadre du processus FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) afin de contrôler la légalité des produits forestiers exportés. Une grille de contrôle de la légalité a été élaborée et largement discutée au cours d'un atelier national en septembre 2006 et des discussions ont toujours lieu à propos du système de traçabilité au Cameroun. Le tout

devrait déboucher à moyen terme sur une stratégie de contrôle et de traçabilité. Les autres pays du bassin de Congo devraient également s'engager dans les prochaines années dans cette procédure.

La mise en œuvre actuelle

La certification forestière prend plusieurs visages en Afrique centrale puisqu'il convient de distinguer les systèmes de certification de la durabilité forestière de ceux portant sur la légalité. Le tableau suivant récapitule les différentes initiatives de certification de la durabilité/légalité au début de 2007 pour les pays du Bassin du Congo.

	Cameroun		Congo		Gabon		Guinée Equat., RCA, RDC	
	Nbe sociétés	Surface	Nbe sociétés	Surface	Nbe sociétés	Surface	Nbe sociétés	Surf.
Certificat FSC	1	41 965	1	267 048				
Engagés dans FSC	6	1 047 639	1	480 000	2	905 000		
Certificat Keurhout (expiré)					3	1 480 268		
Attestation ISO					3	1 480 268		
Certificat PAFC								
Certificat de légalité	4	787 872	2	2.600.000			1	1.900.000

A l'heure actuelle, c'est donc le FSC qui tient le leadership avec deux forêts certifiées, l'une au Cameroun (UFA 09-021 de Wijma) et l'autre au Congo (concession de Kabo de la CIB). A l'échelle de la sous-région, c'est une petite dizaine de sociétés qui a développé des relations plus ou moins poussées avec le FSC (pré-audit, audit,...) et qui devrait déboucher, à moyen terme, à certifier environ 1,3 million d'hectares.

Le label Keurhout est lui en perte de vitesse puisque les certificats n'ont pas été renouvelés par les compagnies forestières, probablement en raison de son manque de lisibilité sur les marchés européens. Ces compagnies ont toutefois profité du passage au système Keurhout pour adopter les normes de gestion ISO, ce qui demeure une avancée importante pour tout système de certification.

Le PAFC est encore en phase de validation au Gabon et de conception au Cameroun. Cependant, trois entreprises implantées au Gabon se disent intéressées par ce système de certification pour une superficie totale proche de 1,5 million d'hectares

Enfin, les attestations de légalité, après avoir connu une accélération en 2004-2005, semblent aujourd'hui subir le contrecoup de leur manque d'influence sur les marchés occidentaux. Ces certificats sont pourtant considérés comme un passage obligatoire pour nombre de compagnies vers la certification de portée internationale.

Au total, tous systèmes confondus, c'est environ une trentaine d'audits externes de certification qui a été produite dans les pays d'Afrique centrale à ce jour pour une quinzaine d'entreprises. On peut supposer qu'à moyen terme, ce seront environ 4,2 millions d'hectares qui seront certifiés à la fois sous label FSC ou PAFC. On est donc encore loin de l'objectif de l'IFIA (Association Interafricaine des Industries Forestières) d'une certification de 10 millions d'hectares certifiés en 2012.

La Guinée Equatoriale, la RCA et la RDC sont actuellement peu ou pas insérées dans cette dynamique mais il est probable que la situation évolue positivement. Il n'en demeure pas moins que la certification des forêts tropicales demeure réduite à l'échelle globale, avec environ seulement 10% de la surface mondiale des forêts certifiées, et que les forêts d'Afrique centrale y contribuent encore de manière négligeable.

Les difficultés spécifiques à la certification dans le bassin du Congo

Des contraintes propres à la sous-région

La rénovation des codes forestiers dans l'ensemble des pays du bassin du Congo dans les années 1990-

2000 a instauré partout l'obligation de procéder à des plans d'aménagement durable des forêts avant leur exploitation. Cette nouvelle prescription d'aménagement forestier détaillé constitue le préalable à toute certification puisque celle-ci doit se plier aux réglementations nationales. Or, si ces réglementations forestières sont relativement semblables entre les pays d'Afrique centrale – générant ainsi peu de discrimination –, elles diffèrent largement de celles appliquées dans les autres bassins de forêt tropicale. Par exemple, les sociétés forestières implantées au Brésil se contentent d'un aménagement par superficie suivi d'inventaires d'exploitation soignés, ce qui réduit largement le coût de l'aménagement par rapport à l'Afrique centrale. Les certifications recouvrent donc des réalités très différentes en Afrique et en Amérique du Sud, ce qui s'explique principalement par les dissemblances des réglementations nationales.

Ces difficultés s'expriment clairement quand il s'agit de déterminer des référentiels nationaux sur la base des systèmes internationaux de certification. A ce jour, aucun référentiel national n'a été établi en Afrique centrale par le FSC ou le PAFC : les audits ne sont possibles que sur la base de référentiels développés spécifiquement par les bureaux accrédités sur la base du référentiel international ou sous-régional. Là encore, ce travail d'élaboration de C&I spécifiques constitue un coût inexistant dans d'autres pays couverts par le FSC ou le PEFC. Cela complique le travail d'audit et entraîne chez les sociétés forestières auditées la crainte de se voir jugées selon des normes peu claires et variables d'un bureau accrédité à l'autre.

Le respect d'une législation forestière pointilleuse et l'adaptation systématique du cadre de certification imposent un niveau d'exigence très élevé. Cela constitue également un coût substantiel qui n'existe pas dans la plupart des pays tropicaux où s'activent le FSC et le PEFC.

La difficile prise en compte des aspects sociaux

La faible attention portée aux populations dans les systèmes actuels de certification se constate avant tout par la place restreinte accordée aux considérations socio-économiques locales (Pokorni & Adams, 2003). Les travaux de l'OAB/OIBT sont malheureusement révélateurs de cette tendance : alors que les principes de production soutenue de biens/services et de maintien des fonctions écologiques sont contraignants, celui de contribution socio-économique au bien-être des populations rurales est conditionné par « *l'importance et l'intensité des opérations forestières* » (ATO/ITTO, 2003). Ainsi, comme on peut notamment le voir dans l'application des cahiers des charges au Cameroun, il suffit à l'exploitant de justifier d'une faible production de bois d'œuvre pour qu'il soit libéré de toute obligation socio-économique vis-à-vis des populations rurales. Or c'est précisément la réalisation de telles « œuvres sociales » qui constitue aux yeux des communautés un élément essentiel d'une gestion durable de la forêt (Lescuyer, 2007).

En théorie comme en pratique, la déconnexion est donc réelle entre les C&I établis par les grandes institutions et les besoins des populations rurales. Il en résulte un impact très marginal des forêts certifiées sur le développement local (Eba'a Atyi & Simula, 2002). Et, réciproquement, la faible implication des communautés dans la définition et l'application des C&I de gestion durable explique sans doute partiellement le nombre limité de forêts certifiées dans les pays d'Afrique centrale.

Sur un plan plus large, il serait indispensable de mieux préciser les rôles respectifs de l'Etat et des concessions forestières dans le développement des communautés locales. Pour mémoire, les redevances forestières ont été sensiblement relevées depuis quelques années et une partie de cette manne financière est en principe destinée au développement local. En pratique relativement peu arrive au niveau des collectivités villageoises et celles-ci attendent des exploitants forestiers, en particulier s'ils gèrent des unités forestières certifiées, qu'ils remplacent l'Etat défaillant.

Instrument de marché ou levier de l'action publique ?

A côté du développement des systèmes de certification tournés vers les marchés privés occidentaux, les pays du bassin du Congo se lancent dans le cadre du processus FLEGT dans la définition de critères de légalité. Le Cameroun a déjà signé un Accord Volontaire de Partenariat avec l'Union Européenne qui va, à terme, garantir que l'Etat camerounais exportera vers l'Europe des produits forestiers dont

l'exploitation aura respecté la réglementation nationale. Ce processus est diligenté par l'administration camerounaise principalement avec l'appui du service de coopération allemande. Il ne vise pas à produire un label dont la notoriété sera appréciée sur les marchés privés mais est davantage tourné vers l'approvisionnement des marchés publics européens en bois tropicaux d'origine légale.

Cette superposition des systèmes – privés – de certification et celui – public – de légalisation est aujourd'hui peu organisée sans doute parce qu'elle confronte deux approches aux philosophies différentes. D'un côté, la démarche de légalisation FLEGT est un outil d'action publique qui s'imposera aux sociétés exportatrices tout en se cantonnant au seul respect de la légalité tel que défini dans le cadre national. De l'autre côté, la certification FSC ou PAFC est une option de valorisation de la GDF sur les marchés privés occidentaux. La combinaison de ces différents modes de légalisation/certification est un enjeu des prochaines années.

Une politique à doubles standards de certains Etats africains

Les besoins en matières premières des pays asiatiques émergents ont entraîné une présence croissante d'entreprises forestières asiatiques dans certains pays du Bassin du Congo. Ainsi pour le Gabon l'analyse des statistiques d'exportation de bois pour 2005 révèle que pratiquement deux tiers des exportations se font vers l'Asie. Une grande partie de ces bois sont récoltés dans des concessions obtenues et gérées par des Asiatiques, à tous les niveaux de personnel. Aucune de ces concessions ne possède un plan d'aménagement agréé et leurs titulaires ne paraissent aucunement disposés à gérer leurs forêts selon les concepts de GFD, encore moins de viser à une quelconque certification.

Le laxisme des Etats africains concernés devant ce pillage systématique de leurs forêts tranche étonnamment avec leur politique rigoureuse vis-à-vis des sociétés forestières européennes.

Par ailleurs l'Union Européenne mène une action vigoureuse pour pousser les entreprises forestières européennes actives dans le Bassin du Congo sur la voie difficile de la GFD. Mais elle laisse entrer sur son marché des bois africains transformés en Asie, récoltés en Afrique sans aucun respect pour les règles de la GFD.

Cette incohérence politique fausse le jeu des marchés commerciaux et risque à terme de freiner considérablement l'implantation de la certification dans le Bassin du Congo

Conclusion : quelle évolution probable ?

En simplifiant quelque peu, on pourrait attribuer les difficultés d'implantation de la certification dans le Bassin du Congo d'une part aux caractéristiques particulières des plans d'aménagement et des C&I et d'autre part à la stratégie d'implantation locale des principaux systèmes de certification.

Les plans d'aménagement et les C&I ont été élaborés essentiellement par des ingénieurs forestiers et des biologistes de la conservation sans probablement prendre suffisamment en compte les attentes des exploitants forestiers. Il en a résulté des documents d'une très haute technicité, d'un coût élevé à la fois pour leur réalisation, leur application et leur suivi, et faisant la part trop belle aux aspects de production de bois et de conservation de la biodiversité aux dépens des aspects sociaux. Des essais sont en cours ou sont planifiés par l'ATIBT, avec le soutien des administrations forestières, des ONG internationales et des bailleurs de fonds, en vue de remédier autant que possible à ces défauts, d'élargir les efforts de GFD au niveau des PME et de faire en sorte que les retombées au niveau des populations locales soient sensiblement augmentées.

La stratégie d'implantation du FSC et du PAFC manque de rigueur. En particulier l'élaboration de référentiels nationaux a pris beaucoup de retard ce qui complique les audits et augmente leur coût. On peut prévoir que ce travail sera achevé fin 2008 au plus tard.

Enfin il faut espérer que les Etats du bassin du Congo et l'Union Européenne veilleront à harmoniser et à appliquer sur leur terrain une politique plus cohérente d'implantation de la GFD en général et de la certification en particulier.

Si toutes ces conditions sont réunies on peut raisonnablement prévoir une extension progressive de la certification et parier sans trop de risque sur un niveau de certification avoisinant les 20% d'ici une dizaine d'années.

Références

ATO/ITTO, 2003. Principles, criteria and indicators for the sustainable management of African natural tropical forests. *ITTO Policy Development Series 14*, Yokohama, Japon.

Buttoud, G, Karsenty, A., 2001. L'écocertification de la gestion des forêts tropicales. *Revue Forestière Française*, n°6, 691-706.

Eba'a Atyi, R., M. Simula, 2002. Forest certification: pending challenges for tropical timber. *ITTO Technical Series No 19*, Yokohama, Japon.

ITTO, 1992. Guidelines for the sustainable management of natural tropical forests. *ITTO Policy Development Series 1*, Yokohama, Japon.

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*, LVI, 5, 457-71

Knight, A., 2002. Selling Wood, Not Forests. *Tropical Forest Updates*, 12(3), URL: <http://www.itto.or.jp/newsletter/v12n3/2.html>

Lescuyer, G., 2007. Livelihoods and the adaptive application of the law in the forests of Cameroon. in *"Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade"*, L.Tacconi (ed.), Earthscan, London, 176-93

Lescuyer, G., 2006. Des critères de bonne gestion forestière à la certification des concessions : le Bassin du Congo au centre des débats. in *"Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale"*, D.Ezzine de Blas, R.Nasi, J.C.Nguingiri (Eds.), L'Harmattan, Paris, 369-88

Pokorny, B. & Adams, M., 2003. What do criteria and indicators assess? An analysis of five C&I sets relevant for forest management in the Brazilian Amazon. *International Forestry Review*, 5(1), 20-28.

Vandenhoute, M., & Heuse, E., 2006. *Aménagement forestier, traçabilité du bois et certification. Etat des lieux des progrès enregistrés au Cameroun*. Rapport GTZ, Yaoundé, Cameroun