Réseau de foresterie pour le développement rural

document du réseau 23b
été 98

Réseau de foresterie pour le développement rural

La certification des forêts – débat sur les normes

Stephen Bass

A PROPOS DE L'AUTEUR

Stephen Bass est Directeur du Programme foresterie et utilisation des terres, International Institute for Environment and Development (IIED), 3 Endsleigh Street, Londres, WC1H 0DD, Royaume-Uni, Fax (+44)171 388 2826; Courrier électronique : steve.bass@iied.org

ISSN 1351-3966

LA CERTIFICATION DES FORETS – DEBAT SUR LES NORMES

Stephen bass

RESUME

Ce document comprend trois parties. La première constitue une introduction générale à la certification des forêts, à son histoire et à ses mécanismes. La deuxième partie s'intéresse plus en détail au débat actuel sur les mérites respectifs de la certification des normes de performance, comme celles appliquées par le Forest Stewardship Council, comparés à la certification des normes des systèmes de gestion promues par l'International Organisation for Standardization. Dans la troisième partie, certains des problèmes à résoudre sont abordés et des suggestions faites concernant la voie à suivre.

PARTIE I – INTRODUCTION A LA CERTIFICATION DES FORETS

QUELLES SONT LES ORIGINES DE LA CERTIFICATION DES FORETS ?

La certification de la gestion des forêts représente un type relativement nouveau de démarche officielle facultative. Dans le cadre de cette démarche, un vérificateur – inspecteur tiers – donne une assurance écrite selon laquelle la qualité de la gestion des forêts assurée par un gestionnaire ou un groupe donné est conforme aux normes agréées. Suite à la certification, il est fréquent de vérifier la filière des produits des forêts certifiées et de procéder à la labellisation des produits, pour qu'on puisse prouver qu'ils n'ont pas été mélangés avec les produits d'autres forêts, ni remplacés par de tels produits. La certification vise ainsi à faire la liaison entre les demandes du marché pour les produits forestiers – répondant à des normes écologiques et sociales très strictes – et les producteurs capables de satisfaire cette demande.

La certification existe depuis longtemps dans l'industrie vinicole en France sous la forme d'Appellation d'Origine Contrôlée. Elle concerne désormais différents domaines tels que l'agriculture biologique et les procédures d'expérimentation en laboratoire mais n'est appliquée aux forêts que depuis 1989. A cette époque, les opinions publiques nord-américaine et européenne exigeaient un boycott total des bois tropicaux afin de sauvegarder l'avenir des forêts tropicales. En échange, on lança l'idée de labelliser les bois d'oeuvre pour permettre aux consommateurs de choisir les produits provenant de sources "correctes". La certification des forêts évolua ainsi pour devenir un instrument capable de faire reconnaître et de promouvoir un aménagement forestier durable (von Kruedener & Burger, 1998). Son développement fait partie d'une volonté générale de définir et de contrôler des normes destinées à une amélioration écologique et sociale de la gestion des ressources naturelles.

LA CERTIFICATION, THEME D'ACTUALITE ?

Au cours des vingt dernières années, les problèmes ont augmenté dans les forêts du

monde entier. La superficie et la qualité des forêts diminuent, notamment dans les zones tropicales et boréales, tandis que les parties prenantes se font concurrence pour des biens et services forestiers de plus en plus rares. Il est généralement admis que les causes fondamentales des problèmes forestiers sont les lacunes au niveau des politiques, des marchés et des institutions. Depuis quelques années, quatre solutions essentielles sont proposées :

- *L'amélioration des politiques nationales*, pour les rendre plus complètes et plus participatives, s'adressant ainsi à davantage d'objectifs. Les plans d'action forestière nationale sont promus par la coopération au développement. Il s'agit d'une démarche fondamentale, incontournable, permettant de préciser les lois, les modalités d'affectation et les droits d'usage se rapportant à la terre.

- *Le développement d'initiatives internationales* qui encouragent ou imposent un traitement plus durable des forêts au niveau national. Elles ont eu tendance à prendre le plus bas dénominateur commun (Principes forestiers de l'ONU), mais elles sont parfois le catalyseur d'actions locales utiles (Programme d'action forestier tropical). Ces initiatives risquent toutefois d'être verticales, peu appropriées et inéquitables si elles ne sont pas négociées par les acteurs clefs.

- L'échec apparent des deux approches ci-dessus a suscité des *efforts de mobilisation de la société civile*. Les campagnes de boycottage menées par des ONG contre le bois tropical, par exemple, ont été en grande partie inefficaces, toutefois elles ont permis de sensibiliser le public. Dans le secteur privé, si les codes volontaires de bonne conduite et les "labels" auto-proclamés de production durable ont certes manqué de crédibilité, c'est grâce à eux que l'industrie a commencé à prendre en compte les préoccupations sociales et environnementales.

- *Des instruments commerciaux* ont été mis au point conjointement par différents groupes de la société civile. La certification des forêts et les labels écologiques suscitent actuellement beaucoup d'intérêt.

QUELS SONT LES BUTS DE LA CERTIFICATION ?

N'importe quelle forme de certification a pour finalité directe de faire vérifier le respect des normes, qu'il s'agisse d'un produit, d'un service ou d'un processus. Indirectement, la certification des forêts peut augmenter la transparence et la responsabilité. Plus indirectement encore, ce devoir de rendre compte peut servir d'incitation à l'amélioration des performances et amener les clients à préférer les fournisseurs certifiés. Pour les différents acteurs forestiers, la possibilité apparente de déclencher de telles réactions en chaîne a suscité des espérances diverses.

La première attente de la plupart des ONG concernées est que la certification permettra l'amélioration de la gestion des forêts et des usages multiples des forêts. D'autres attentes apparaissent, notamment que l'on améliore les mécanismes de responsabilisation des producteurs, remette en cause les cadres politiques/juridiques et améliore les rôles gouvernementaux, et réduise le fardeau que

représente pour les gouvernements le suivi forestier, grâce à l'introduction de vérificateurs indépendants. D'un autre côté, les producteurs et l'industrie s'attendent à ce que la certification permette de conserver ou d'améliorer l'accès au marché/leur part de marché.

Les autres intérêts des producteurs, moins universels, voudraient qu'on permette d'obtenir un meilleur prix pour les produits certifiés, permette d'obtenir ou de défendre l'accès du producteur aux forêts, aux ressources et au capital, réduise les risques du producteur sur le plan écologique et social, et qu'on améliore la sensibilisation, les compétences ou le moral du personnel et des actionnaires.

Toutes ces attentes mentionnées précédemment sont au coeur des débats sur la foresterie qui vont bien au-delà des limitations de la certification. Pourtant, on ne sait pas grand chose sur la possibilité de réaliser la plupart d'entre elles. Il y a peu de suivi et d'évaluation de l'impact de la certification sur les forêts, les populations ou le commerce. Néanmoins, la plupart des parties intéressées seront satisfaites si la certification parvient, à la fois, à améliorer la gestion des forêts et à assurer l'accès au marché des forêts bien gérées.

QUELLES SONT LES MODALITES PRATIQUES DE LA CERTIFICATION ?

Il existe différentes démarches, mais les pratiques courantes dans le domaine forestier comprennent un certain nombre d'éléments de base, en commençant par *la certification de la gestion des forêts.* C'est un processus volontaire. Les entreprises forestières cherchant à se faire homologuer demandent généralement une première visite d'un vérificateur chargé d'évaluer leurs performances par rapport aux (différentes) *normes d'aménagement des forêts*. La certification est effectuée par des certificateurs indépendants qui ont eux-mêmes été reconnus comme compétents, fiables et indépendants dans la prestation de leurs services de certification. Le cadre du processus de certification officielle amènera le vérificateur indépendant à conduire un audit indépendant sur la qualité de la gestion forestière.

L'audit aura lieu dans une zone forestière donnée où les modalités de gestion sont les mêmes, et par rapport à des normes précises sur le plan écologique, social et économique. Ça se fait en évaluant les documents qui stipulent et attestent les modalités de gestion et qu'il vérifiera sur place. Ceci est suivi d'un examen de l'évaluation par ses pairs. On aboutit ainsi à la délivrance d'un certificat couvrant une période donnée et/ou à la remise d'un plan d'amélioration (demandes d'action rectificative) et à des contrôles réguliers pour que la certification soit maintenue.

La vérification de la filière et *la labellisation* interviennent éventuellement par la suite, mais sont des activités distinctes. Etant donné que le processus obéit aux lois du marché, l'entreprise forestière voudra généralement apposer une sorte de label sur les produits des forêts certifiées. Ceci entraîne l'audit de la "filière-bois", c'est-à-dire un processus de suivi qui comporte la vérification indépendante des mouvements des produits forestiers, avec la documentation y afférente, de la forêt jusqu'au produit fini au point de vente en passant par la transformation. Des

codes barres et des ordinateurs portables sont utilisés à cet égard.

Arrivé au point de vente, un produit forestier peut, si l'audit de la filière-bois n'a pas constaté d'interruption, porter un label indiquant qu'il provient d'une forêt certifiée. Il existe des labels qui portent uniquement sur la gestion des forêts (certifiée par les vérificateurs forestiers) et des labels écologiques portant sur des opérations multiples telles que la transformation et le transport.

Les organismes de certification ont des procédures distinctes s'appliquant à la certification des forêts et au contrôle de la filière-bois.

QUELLES SONT LES NORMES UTILISEES ?

La certification est essentiellement une affaire de procédure, mais le choix des normes (et la question de savoir qui doit certifier qui) est au coeur de la plupart des discussions relatives à la certification. Les normes sont des accords documentés se rapportant aux spécifications/critères techniques destinés à s'assurer que les processus (tels que la gestion des forêts), les produits ou les services remplissent leurs objets et qu'ils soient mis au point avec la participation des parties prenantes. Il existe deux types complémentaires :

- *les normes se rapportant à la performance* – couvrant les différentes opérations et leur impact ;
- *les normes relatives aux processus/systèmes de gestion* – couvrant les politiques d'entreprise, les systèmes de gestion et les processus.

Les questions les plus discutées ici sont au nombre de deux. Premièrement, différents groupes ont des attentes différentes en ce qui concerne les normes relatives à la performance. Les ONG spécialistes des questions écologiques et sociales, comme les acheteurs cherchant à promouvoir des produits forestiers "verts" et des pratiques commerciales loyales, aimeraient faire respecter des normes très strictes en matière de performance, notamment celles définies par le Forest Stewardship Council (FSC – voir plus loin) et, plus récemment, par l'IFOAM (la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique). D'autres estiment que, dans les pays où la réglementation gouvernementale existante fait l'affaire, la certification ne procurera pas d'avantages supplémentaires pour l'aménagement forestier (bien qu'elle pourrait en comporter pour la commercialisation des produits forestiers). Ceci est d'autant plus vrai que la certification exige, de toute façon, de respecter la législation.

Deuxièmement, on met en contraste les normes relatives à la performance et celles relatives aux processus. Les grandes entreprises forestières ont tendance à privilégier les processus, en déclarant que les forêts et les entreprises sont toutes différentes et qu'il ne convient pas d'obliger l'ensemble des entreprises, quels que soient leur point de départ et leurs capacités, à respecter les mêmes critères de performance. Elles préfèrent donc le système de gestion de l'environnement (SGE) selon la norme ISO (ISO 14001 – voir plus loin).

Dans la deuxième partie du présent document, nous suggérons que l'aménagement forestier durable peut être assuré grâce à l'association des normes se rapportant respectivement aux processus et à la performance.

COMMENT S'ASSURER DE LA COMPETENCE DES VERIFICATEURS ?

Pour que la certification fonctionne correctement, les pratiques et résultats doivent être crédibles pour le marché et pour l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire que la certification doit être transparente et indépendante. Il faut pour cela que les compétences, les démarches et l'impartialité des vérificateurs eux-mêmes soient évaluées ; on parle de l'accréditation des vérificateurs. Les mécanismes d'accréditation sont bien établis dans d'autres secteurs. De nombreux pays ont des commissions nationales d'accréditation pour les vérificateurs dans plusieurs secteurs. Le FSC a pris l'initiative de développer au niveau mondial l'accréditation des vérificateurs de forêts.

LES TROIS APPROCHES A LA CERTIFICATION

Forest Stewardship Council (FSC)

Le FSC a été fondé par des ONG et des acteurs du secteur privé. A l'heure actuelle, le FSC et ses vérificateurs agréés constituent le seul système internationalement reconnu de certification de la gestion des forêts. Créé précisément dans le but de certifier les forêts, le FSC offre un service complet : une série globale de 10 principes et critères pour la bonne gestion des forêts (point de départ pour une série de normes nationales) ; un programme international d'accréditation pour les vérificateurs ; une marque pouvant servir à la labellisation des produits des forêts certifiées ; et un programme de communication/promotion.

Les vérificateurs agréés du FSC peuvent délivrer des certificats grâce à l'interprétation des principes et critères globaux, mais ils doivent se servir des normes nationales une fois qu'elles sont définies (comme en Suède, par exemple). Le FSC prévoit souvent d'inclure des consultants locaux dans ses équipes, composées par exemple d'un écologiste, d'un sylviculteur et d'un sociologue. Il existe cinq programmes agréés de certification :

- Qualifor (SGS-Forestry, Royaume-Uni)
- Woodmark (Soil Association, Royaume-Uni)
- Smart Wood (Rainforest Alliance, Etats-Unis)
- Forest Conservation Programme (Scientific Certification Systems, Etats-Unis)
- SKAL (Pays-Bas)

D'autres vérificateurs (potentiels) – de l'Argentine, du Brésil, du Canada, du Costa Rica, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suisse – demandent le statut d'organisme de certification.

L'Organisation internationale de normalisation (ISO)

Avec sa série ISO 14000, cette organisation offre un cadre pour la certification des systèmes de gestion de l'environnement (SGE). Cette série traite plus ou moins des mêmes domaines que la certification de la gestion des forêts, sauf qu'elle ne précise pas de normes de performance en matière de gestion forestière et n'autorise pas l'utilisation d'un label pour les produits. C'est le SGE qui est certifié, plutôt que la forêt. Sans être, strictement parlant, un programme de certification des forêts, l'approche ISO présente des possibilités intéressantes d'évaluation de la qualité écologique de la gestion forestière. Un groupe de travail du

Comité technique ISO est en train de préparer un document d'information sur les différentes normes existantes en matière de performance dans le secteur forestier, afin que les entreprises puissent intégrer les normes appropriées dans leur SGE.

Les programmes nationaux de certification

Mis au point par des groupes pluripartites, ces programmes se divisent en deux catégories : d'une part ceux élaborés sous l'égide et suivant les procédures du FSC, du style récemment mis au point pour la Suède (et mis en route ou prévu dans plusieurs autres pays) et, d'autre part, les démarches indépendantes. Il est intéressant de noter que les démarches indépendantes prévoient généralement une plus grande participation gouvernementale et associent des éléments des approches FSC et ISO. Celles-ci incluent celle de l'Association canadienne des normes (conçue pour la foresterie) avec son intégration méthodique de types prédéfinis de critères de performance, au niveau local. Une autre est illustrée par le Système d'audit de la gestion de l'environnement (SAGE) de la Commission européenne, conçu à l'origine pour les entreprises industrielles, exigeant l'emploi des meilleures technologies disponibles et économiquement viables et permettant de communiquer des informations sur l'environnement d'un site spécifique. Il y a aussi de nouvelles initiatives en Indonésie (*Lembaga Ekolabel Indonesia*) et en Finlande, ainsi que des initiatives prises en Norvège (Forêts vivantes) et au Ghana (selon les règles du système de gestion de la qualité). Certaines ont intégré ou intégreront des normes émanant de processus intergouvernementaux (tels que les critères d'Helsinki pour l'Europe, qui feront partie de la norme ibérique). Il reste à voir dans quelle mesure les approches "du pays" seront reconnues sur le plan international – il se peut que des accords de reconnaissance mutuelle soient négociés.

SI LE MARCHE REPRESENTE LE PRINCIPAL MOTEUR DE LA CERTIFICATION, D'OU VIENT LA DEMANDE ?

Les marchés du nord-ouest de l'Europe, notamment au Royaume-Uni, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne, commencent à être fortement conscients de la certification. Des marchés émergent également en Amérique du Nord. En règle générale, les acquéreurs d'entreprise à entreprise demandent uniquement des certificats forestiers, tandis que les revendeurs ont généralement besoin de labels en sus.

Les groupes d'acheteurs comme le "*WWF-1995 Plus Group*" organisé au Royaume-Uni par le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) se sont engagés à n'acheter que des produits certifiés après une certaine date. Ce qui est plus important, ils privilégient les produits certifiés par le FSC – à l'heure actuelle, il n'y a pas d'acheteurs qui exigent une approche ISO-SGE. Ces groupes peuvent légitimement appliquer un label aux produits FSC, mais pas à ceux d'une entreprise dotée d'un certificat SGE. Peut-être arrivent-ils plus facilement à promouvoir les valeurs nobles et claires du FSC, plutôt que la notion terne des SGE, mais il est certain que ce sont les revendeurs qui entraînent la certification à l'heure actuelle – se servant du pouvoir de la publicité pour créer une demande chez les consommateurs.

Cette demande ne crée pas une “prime verte” sur les produits certifiés. Il est question plutôt de maintenir l’accès au marché. En Grande-Bretagne, un groupe de collectivités locales est en voie de création pour soutenir les politiques du gouvernement local relatives à la passation de marchés pour le bois, politiques qui sont passées de l’interdiction du bois dur tropical, par exemple, à la promotion de la production durable. Si le souci de protéger l’environnement prime apparemment chez les groupes d’acheteurs, il semblerait maintenant que le mouvement en faveur des pratiques commerciales loyales, où priment les objectifs sociaux, gagne du terrain. Il reste à voir si l’amélioration des normes sociales et la vérification grâce à la certification des forêts pourront alimenter ce dernier marché, ou si des programmes et des audits séparés se rapportant aux pratiques commerciales loyales répondront aux besoins.

Finalement, l’annonce récente de la Banque mondiale concernant la promotion de la certification de 200 millions d’hectares de forêts, au cours des prochaines années, pourrait déboucher sur de nouvelles initiatives en dehors du marché.

QUELS SONT LES COUTS DE LA CERTIFICATION ?

Il convient évidemment de distinguer les coûts de la certification des coûts d’amélioration de la gestion pour qu’elle soit conforme aux normes autorisant la délivrance d’un certificat. Cependant, après avoir amélioré la gestion, certaines entreprises ont pu constater que les effets positifs sur le plan de l’efficience, de la santé et de la sécurité compensent les coûts de la certification.

Il y a toute une série d’estimations des coûts par hectare (de 0,3 à 1,0 $/ha./an dans les forêts tropicales) ou en pourcentage (de 1 à 5 pour cent). Les variations s’expliquent par le fait que :

- les gros exploitants sont en mesure d’étaler les coûts fixes de la certification sur des superficies et des volumes plus grands ;
- la concurrence augmente, ce qui fait baisser les coûts ;
- les coûts de certifier une forêt humide complexe et isolée, par exemple, peuvent être supérieurs à ceux se rapportant à une plantation uniforme située près d’une usine de pâte.

Si, en règle générale, c’est à l’entreprise forestière de payer les frais, il arrive que les acheteurs en supportent les coûts s’ils commencent à exiger une certification tout en souhaitant poursuivre leurs relations commerciales établies avec certaines entreprises forestières.

LE CADRE DE TRAVAIL NECESSAIRE A UNE CERTIFICATION EFFICACE

Il y a quelques conditions préalables au bon fonctionnement de la certification. Cela ne vaut pas la peine de certifier des forêts à moins qu’il n’existe :

- des marchés sensibles aux questions environnementales et/ou sociales pour y écouler les produits forestiers, en Europe Occidentale par exemple ;
- un système convenable de gestion des forêts (sinon les coûts des améliorations pour atteindre le niveau requis peuvent être trop élevés) ;
- un cadre d’action suffisant pour étayer une bonne gestion des forêts ;
- des forums et des communications convenables au niveau des acteurs.

Encadré 1 La certification doit contribuer a l'AFD

Par rapport à la certification, il faut reconnaître qu'une forêt est, à n'importe quel moment, le produit d'objectifs *passés* et de leur impact, des pratiques *actuelles* et des plans de gestion tournés vers l'*avenir*. En d'autres mots, c'est la *performance* sur le plan de la durabilité qu'il faut contrôler (le passé), mettre en oeuvre (le présent) et planifier (l'avenir) grâce à un système de gestion cohérent. La *performance* devrait trouver un équilibre entre les objectifs économiques/sociaux/écologiques, les intérêts mondiaux/nationaux/locaux, et les besoins actuels/futurs.

Le système de gestion doit être adaptable et permettre une amélioration continue. Il doit intégrer les objectifs ci-dessus dans le contexte local ou accepter des compromis si l'intégration s'avère impossible. La participation des acteurs locaux est essentielle ainsi que l'expérimentation, le suivi et la capacité de tirer la leçon des résultats. La durabilité exige d'aborder les *causes fondamentales* des problèmes forestiers, notamment les faiblesses institutionnelles, les politiques déformantes qui favorisent l'exploitation intensive des ressources forestières et les rapports déséquilibrés de pouvoir entre ceux qui dépendent des forêts. Si la certification n'est pas forcément en mesure d'avoir un effet direct sur ces problèmes, elle devrait être compatible avec d'autres efforts pour y pallier.

Encadré 2 La certification doit être acceptable aux parties prenantes et inspirer confiance au marché

Les parties prenantes peuvent être définies et classées en fonction d'un certain nombre de facteurs comme la proximité à la forêt concernée, les droits pré-existants, leur dépendance à l'égard de la forêt, les niveaux de connaissance indigène, l'importance de la forêt dans leur culture et leur degré de marginalisation. L'acceptation de la certification par les parties prenantes passe par :

- la possibilité d'adopter des approches participatives et transparentes en matière d'élaboration des normes ;
- des normes qui reflètent les connaissances, les valeurs et les aspirations des parties prenantes ;
- l'existence de procédures transparentes et reproductibles de certification/accréditation ;
- un traitement équitable pour les différents types de propriétaires/gestionnaires de forêts et les opérations de différentes tailles ;
- la mise en place d'un système de certification rentable et pratique ; et
- engager les véritables parties prenantes dans l'élaboration des normes et l'évaluation.

Pour s'assurer la confiance du marché, la certification nécessite :

- des normes reflétant les valeurs et les aspirations des consommateurs ;
- des procédures de certification, d'accréditation et de labellisation qui soient transparentes et reproductibles, excluant toute possibilité de fraude ;
- l'assurance d'une production suffisante et de faibles prix, tout en respectant des niveaux de qualité raisonnables ; et
- des mécanismes permettant la reconnaissance des différents systèmes de certification

Encadré 3 La certification doit minimiser les distorsions commerciales

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) admet les entraves techniques au commerce (ETC) à condition qu'elles protègent les consommateurs, l'environnement et la santé des plantes. Toutefois, tant que des cas n'auront pas été portés à l'attention des panels de l'OMC, on ne peut que spéculer sur la manière dont la certification sera traitée. À présent, l'OMC considère que les procédures d'évaluation des normes et de leurs conformités (la certification) sont des ETC qui restent acceptables dès lors qu'elles sont volontaires et effectuées par le secteur privé. Cela laisse entendre que la certification devrait :

- éviter la discrimination (contre des pays ou des types de forêt) ;
- éviter les obstacles inutiles au commerce ou les distorsions commerciales (c'est-à-dire que la certification doit atteindre des objectifs environnementaux sans plus) ;
- encourager l'harmonisation, ou l'acceptation de l'équivalence des approches semblables en matière de normes/évaluation de la conformité ;
- être contrainte à respecter les normes internationales s'il en existe ;
- être vérifiable et transparente ; autoriser le traitement spécial/favorable des pays en voie de développement.

Les normes sociales peuvent présenter des difficultés d'un autre ordre dans la mesure où elles pourraient êtres perçues comme faussant la concurrence en ne permettant pas à certains pays de tirer profit de leur main-d'oeuvre bon marché. Les normes impliquant de hautes performances en matière d'environnement peuvent aussi présenter des difficultés car elles pourraient être considérées comme allant au-delà des objectifs nationaux en la matière.

Si celles-ci sont remplies, il faudra que les recettes croissantes provenant de la première condition l'emportent sur les coûts des trois autres – à moins qu'il n'existe un autre moyen de récompenser les entreprises forestières des avantages écologiques et sociaux qu'elles produisent et que vérifie la certification.

Autrement dit, la certification peut inciter à améliorer la gestion uniquement si elle part d'une base suffisante. Dans les pays où on assiste au démantèlement effréné du capital forestier, associé au manque de contrôle gouvernemental, des améliorations plus fondamentales des politiques, des lois et de la capacité à les faire respecter sont d'abord nécessaires.

COMMENT JUGER DE L'EFFICACITE ET DE L'EFFICIENCE DES PROGRAMMES DE CERTIFICATION ?

Mises à part toutes les raisons possibles justifiant la certification, sauf celles d'améliorer l'aménagement des forêts et d'assister l'accès au marché, la certification devra, pour être efficace, remplir les critères suivants :

- être compatible avec un aménagement forestier durable et avec les autres instruments applicables dans ce domaine, auxquels elle apportera une contribution positive ;
- être acceptable aux parties prenantes et crédible pour le marché ; et
- ne pas créer de distorsions commerciales.

Une présentation plus détaillée de ces critères figure dans les encadrés 1, 2 et 3.

PARTIE II – UNE COMPARAISON DES APPROCHES FSC ET ISO A LA CERTIFICATION DES FORETS

LES APPROCHES FSC ET ISO

Comme indiqué dans la première partie, seules les normes FSC ont été élaborées spécifiquement à l'intention de la certification de la gestion des forêts, mais la série ISO 14000, qui comporte de nombreux éléments pertinents, est en voie d'application en foresterie. Par ailleurs, aussi bien l'ISO que le FSC permettent à beaucoup d'espérer pouvoir (directement ou indirectement) atteindre de nombreux buts grâce à la certification. S'il est vrai que les normes FSC et ISO 14000 visent toutes deux à améliorer les performances environnementales, elles sont tout de même très différentes au niveau structurel et opérationnel. Les approches FSC et ISO ont deux philosophies distinctes à propos de la certification des forêts - la première met l'accent sur les normes de performance forestière, tandis que la seconde privilégie les normes des systèmes d'aménagement. S'agissant de choses complètement différentes, qui ont des buts différents, et compte tenu du manque d'expérience documentée sur le terrain, une comparaison complète de tous les aspects des approches FSC et ISO est hors de propos. En revanche, il est possible de donner une description comparative des origines différentes des deux approches (voir résumé au tableau 1), suivie d'un commentaire sur les conditions probablement requises pour une certification efficace et qui sont indiquées dans les encadrés 1, 2 et 3 du présent document.

PROFILS COMPARATIFS DES APPROCHES ISO-SGE ET FSC

Les protagonistes

Les producteurs, certaines grandes entreprises clientes et la plupart des organismes gouvernementaux comprennent les approches ISO et les ont utilisées dans de nombreux domaines d'activité. L'ISO, qui existe depuis 1947, se concentrait à l'origine sur les normes techniques se rapportant aux produits. Plus récemment, elle s'est tournée vers les processus de production, notamment les systèmes de gestion de la qualité/ l'environnement. Son programme est essentiellement déterminé par les organismes gouvernementaux qui la composent et par l'industrie. Tant pour l'OMC que pour les gouvernements, l'ISO représente l'instance compétente en matière d'élaboration de normes internationales, pouvant être traduites par la suite en législation nationale.

Il est possible que de nombreux producteurs favorisent l'approche ISO-SGE en guise de défense contre une pression éventuelle en faveur de ce qui, pour eux, représente une inconnue coûteuse, c'est-à-dire le FSC, ou bien parce qu'ils y voient une alternative internationalement reconnue à une masse de labels. La dominance de ces groupes au sein du processus ISO risque d'occulter les problèmes forestiers (impact social local, impossibilité d'exprimer des préoccupations locales relatives aux forêts, habitudes de consommation qui encouragent le gaspillage, etc.) créés par les grands producteurs et leurs clients. En réponse à la pression exercée par des ONG en faveur d'une aide pour les producteurs afin qu'ils respectent des normes de performance sérieuses, un groupe de travail

Tableau 1 Comparaison schématique des approches FSC et ISO

Thème	FSC	ISO 14001
Principaux protagonistes	ONG environnementales ; quelques ONG sociales ; groupes d'acheteurs	Industrie, gros producteurs surtout ; gouvernements ; OMC
Valeurs inhérentes	"Chargée de valeurs" ; développement durable ; équité ; aspirations ; pas "d'étape préliminaire"	Neutre sur le plan des valeurs ; moderniste ; axée sur l'entreprise ; amélioration permanente
Finalité	Définir la bonne gestion des forêts et accréditer les vérificateurs ; certification par un tiers indispensable ; possibilité de labels et de vérification de la filière	Préciser des éléments du système de gestion pour améliorer les performances ; certification facultative par un tiers ; la certification autorise la publicité générale, mais pas de labels
Normes	Normes de performance basées sur les P&C globaux favorisant les normes nationales compatibles ; prescriptives	Normes relatives au système de gestion ; pas d'indication sur les normes de performance, mais le document d'information suggère quelques options
Gouvernance	ONG ; membres ONG/privés ; chambres – économique, sociale, environnementale – d'égale importance équilibre Nord/Sud	ONG ; les membres sont des organismes nationaux responsables de l'élaboration de normes
Accréditation	Lui-même organisme international d'accréditation	Organismes nationaux d'accréditation
Compatibilité AFD	Critères stricts de performance environnementale et sociale – lance un défi aux gestionnaires	Souligne la capacité de gestion et l'amélioration permanente ; l'entreprise choisit les normes de performance ; normes sociales difficiles à intégrer
Crédibilité auprès des parties prenantes	Forte vis-à-vis des ONG/clients ; moins forte vis-à-vis de certains gouvernements ; problèmes de mandat ; risque de "monopole"	Forte vis-à-vis des organismes intergouvernementaux et de l'industrie ; faible vis-à-vis des ONG/autres ; participation restreinte ; absence de labellisation réduit les possibilités commerciales
Distorsions commerciales	Les normes en général risquent d'être jugées trop strictes et les normes sociales injustifiées	Le Code des ETC reconnaît l'ISO ; les normes ISO ne sont pas considérées comme des restrictions commerciales superflues

de l'ISO est en train de rédiger un document d'information sur les différents critères de performance pouvant être choisis (voir plus loin).

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

Certains revendeurs clefs (qui se sont organisés en groupes d'acheteurs en Europe) jouent désormais un rôle important dans la détermination des orientations futures du FSC. Ils aiment bien les valeurs nobles promues par le FSC, car elles rejaillissent sur tout revendeur cherchant à soigner son image de marque. Les revendeurs peuvent promouvoir les valeurs du FSC en développant, pour de nombreux produits et marchés géographiquement divers, une nouvelle ligne de produits certifiés par le FSC. A titre d'exemple, au Royaume-Uni, 77 sociétés du groupe WWF-1995 Plus se sont ralliées au FSC – tandis qu'aucune société n'a officiellement préconisé l'approche ISO.

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

Philosophie/valeurs

La norme ISO 14001 (pour les Systèmes de Gestion de l'Environnement) renferme un paradigme moderniste. Apparemment neutre sur le plan des valeurs, car elle n'impose pas de critères précis de performance, la norme a été mise au point à l'intention des organismes commerciaux et gouvernementaux, capables d'assurer des produits/processus normalisés et qui en ont besoin ; elle s'adapte moins bien aux approches communautaires. Puisqu'elle prescrit un outil (SGE) à utiliser par l'entreprise, elle est axée sur les entreprises. La norme ISO 14001 privilégie la prise de décisions par l'entreprise, décisions adaptées à la situation locale et à sa propre capacité/orientation (plutôt que la prise de décisions

par le public). Le concept de l'amélioration permanente constitue le noyau de l'approche : une entreprise fixe des objectifs évolutifs, pour les atteindre et en tirer la leçon, avant de se donner des buts de plus en plus ambitieux. La norme favorise ainsi l'apprentissage au sein de l'organisation, comme une démarche réaliste et pragmatique face aux questions écologiques qui émergent. Elle est tout à fait adaptée aux grandes entreprises, mais l'accent mis sur les capacités de gestion pourrait également aider à encourager le renforcement des capacités des petites entreprises et des entreprises communautaires.

Le Conseil est bien un produit des années 1990, où le développement durable est le paradigme principal, c'est-à-dire un développement qui vise à la fois la durabilité environnementale et la réduction de la pauvreté. Il part d'une analyse solide de la durabilité dans le secteur forestier. En effet, la difficulté de vérifier la durabilité à court terme l'a amené à mettre l'accent sur la bonne gestion (*stewardship*), à savoir les activités compatibles avec la durabilité. Sans exiger la durabilité, les principes et critères (P&C) portent néanmoins une charge importante de valeurs, du fait qu'ils prescrivent, exigent des normes strictes, renferment des notions d'équité et ont pour philosophie (tacite) de contester les institutions monolithiques qui définissent de nos jours les règles et les activités dans le secteur forestier. Contrairement à l'ISO, axée sur l'entreprise, les P&C du FSC préconisent une approche qui souligne l'impact de l'entreprise sur les groupes extérieurs et la forêt. Le champ d'application se veut large : entreprises communautaires, entreprises étatiques, grandes sociétés, obligées de rendre des comptes précis sur la gestion effective des forêts.

Finalité

La norme ISO 14001 a officiellement pour but de préciser les éléments du système de gestion d'une entreprise qui créent la capacité de réaliser des objectifs déclarés d'amélioration des performances sur le plan de l'environnement. Les normes ISO relatives aux processus préconisent l'emploi de la norme comme outil de gestion interne, en tant que premier niveau d'évaluation (auto-évaluation) – mais l'entreprise ne peut pas s'en réclamer à des fins de commercialisation. La certification ISO 14001 de troisième niveau (par un tiers) est facultative, servant à démontrer que l'entreprise (plutôt que ses forêts individuelles) est à la hauteur de sa tâche. Pour l'instant, une entreprise ne peut pas se servir de la certification par un tiers pour faire des déclarations spécifiques en matière d'impact environnemental ou pour la labellisation de produits, mais uniquement dans le cadre de la publicité générale. Une norme ISO est en voie d'élaboration concernant les déclarations environnementales. Cependant, il est difficile de définir la manière autorisée de faire une "publicité générale". Les entreprises voudront vraisemblablement faire de leur adoption des normes ISO 14001 une sorte de label lors des ventes au détail.

L'approche de certification FSC a pour finalité principale de définir la bonne gestion des forêts grâce à des normes nationales détaillées, basées sur des P&C globaux ; d'accréditer des vérificateurs pouvant certifier la performance en matière de gestion des forêts selon ces normes ; et d'accroître la transparence. Il est toutefois impossible d'atteindre cet objectif en l'absence d'un mécanisme de marché qui assure la liaison entre les producteurs et les acheteurs qui ont les moyens de viser et (dans le cas des producteurs) de respecter ces normes. Pour le

FSC, contrairement à l'ISO, l'évaluation par un tiers est indispensable, car c'est en partie la méfiance du marché vis-à-vis des labels auto-proclamés qui a donné naissance au FSC. La capacité de vérifier l'ensemble de la filière sera requise dans la plupart des cas.

Les normes

L'ISO 14001-SGE est une norme relative aux systèmes de gestion. Les critères de performance ne sont pas précisés (bien que l'entreprise doive définir ses propres objectifs et cibles en matière de performance, suivant ses propres engagements en matière de politique de l'environnement, les aspects écologiques de ses activités, les dispositions réglementaires et les opinions des parties intéressées ; par ailleurs, l'entreprise doit s'engager à améliorer constamment ses performances). Le comité technique TC207 de l'ISO est en train de produire un document d'information qui énonce les différents critères de performance en matière d'aménagement forestier qu'une entreprise pourrait adopter en définissant ses propres normes. Comme ce document mentionne les P&C du FSC, ainsi que les différents P&C intergouvernementaux, l'approche n'est pas prescriptive.

Au contraire, les normes relatives à la performance s'inspirent de 10 principes globaux (voir encadré 4) associés à des critères de bonne gestion des forêts, à la fois qualitatifs et quantitatifs. Certains de ces principes se réfèrent à la performance du système de gestion. Les gestionnaires et les vérificateurs de forêts interprètent directement les P&C globaux ou bien, lorsque des normes nationales ont été définies par des groupes de travail nationaux (comme préconisé par le FSC), appliquent ces normes nationales. Certains observateurs sont inquiets de voir les vérificateurs, dans certains pays qui n'ont pas de normes nationales FSC, interpréter les P&C globaux en même temps qu'ils certifient les opérations individuelles.

Autre difficulté, il est relativement difficile pour les forêts et les plantations intensivement gérées de respecter les P&C du FSC, même si elles sont situées dans des milieux équilibrés où des biens et services environnementaux (comme la conservation de la biodiversité) sont produits sur des terres avoisinantes.

Le montage institutionnel – gouvernance et accréditation

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

L'accréditation, c'est-à-dire la vérification de la compétence, de la fiabilité et de l'indépendance des organismes de certification, a toujours été d'une importance critique pour l'ISO. Celle-ci possède toute une série de règles éprouvées concernant l'accréditation et compte généralement sur les organismes nationaux d'accréditation qui traitent de nombreux secteurs. Il n'y a rien de spécifique à l'aménagement forestier.

Encadré 4 Principes et Critères du FSC

Les Principes et Critères (P&C) du FSC s'appliquent à toutes les forêts tropicales, tempérées et boréales. Beaucoup de ces P&C s'appliquent aussi aux plantations et aux forêts partiellement replantées. Des normes plus détaillées pour ces types de végétation et pour d'autres peuvent être préparées au niveau national et local. Les P&C constituent un ensemble complet à prendre en bloc et l'ordre dans lequel ils sont présentés n'est pas une indication de priorité. Chaque principe est accompagné de plusieurs critères.

Principe N°1 : Respect des lois et des principes du FSC

La gestion forestière doit respecter toutes les lois en vigueur dans le pays, tous les traités et accords signés par le pays et se conformer à tous les P&C du FSC.

Principe N°2 : Droits fonciers et usufructuaires & responsabilités

Les droits fonciers et d'utilisation à long terme de la terre et des ressources forestières doivent être clairement définis, documentés et légalement établis.

Principe N°3 : Les droits des peuples indigènes

Les droits juridiques et coutumiers des populations autochtones à posséder, utiliser et gérer leurs terres, territoires et ressources doivent être reconnus et respectés.

Principe N°4 : Relations communautaires et droit du travail

Les opérations de gestion forestière doivent préserver et améliorer le bien-être social et économique à long terme des travailleurs forestiers et des communautés locales.

Principe N°5 : Les bénéfices de la forêt

Les opérations de gestion forestière doivent encourager l'utilisation rationnelle de multiples services et produits forestiers pour assurer la viabilité économique et une grande variété de bénéfices environnementaux et sociaux.

Principe N°6 : L'impact sur l'environnement

La gestion forestière doit conserver la diversité biologique et ses valeurs associées telles que les ressources en eau, les sols, les écosystèmes et les paysages uniques et fragiles, pour préserver ainsi les fonctions écologiques et l'intégrité de la forêt.

Principe N°7 : Plan de gestion

Un plan de gestion ─ adapté à l'ampleur et à l'intensité des opérations ─ doit être rédigé, appliqué et maintenu à jour. Les objectifs à long terme de la gestion et les moyens prévus pour les atteindre doivent être clairement indiqués.

Principe N°8 : Suivi et évaluation

Il convient d'assurer un suivi ─ adapté à l'ampleur et à l'intensité des opérations ─ afin d'évaluer l'état de la forêt, les rendements en produits forestiers, la chaîne de distribution, les activités de gestion et leurs impacts sociaux et environnementaux.

Principe N°9 : Le maintien des forêts naturelles

Les forêts primaires, les forêts secondaires bien développées et les sites d'une grande valeur environnementale, sociale ou culturelle doivent être conservés. Ces zones ne seront pas remplacées par des plantations ou d'autres utilisations foncières.

Principe N°10 : Les plantations

Les plantations doivent être conçues et gérées conformément aux Principes 1 - 8 et à certains critères énoncés. Ces plantations peuvent et devraient compléter la santé générale de l'écosystème, apporter des bénéfices aux communautés et faire une contribution appréciable à la demande mondiale de produits forestiers.

Source : Upton et Bass (1995)

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

Le FSC, créé spécifiquement comme organisme international d'accréditation pour la certification et la labellisation de la gestion des forêts, est unique en son genre. Ses règles s'inspirent de celles lancées par l'ISO. Cinq organismes de certification sont actuellement accrédités au FSC ; au moins sept autres sont candidats. Compte tenu de l'augmentation du nombre d'organismes, le FSC, basé au Mexique, envisage une décentralisation.

COMMENTAIRES SUR L'EFFICACITE EVENTUELLE DES APPROCHES FSC ET ISO 14001 EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DE LA GESTION DES FORETS

Sans oublier les avertissements ci-dessus concernant le manque d'expérience et la divergence des objectifs, on peut toujours émettre quelques observations concernant les possibilités pour les approches FSC et ISO 14001 de répondre aux besoins d'une certification efficace de la gestion des forêts (c'est-à-dire l'amélioration à la fois de la gestion des forêts et de l'accès au marché). Ces observations se réfèrent aux critères suggérés dans les encadrés 1 à 3.

Dans quelle mesure les approches FSC et ISO sont-elles compatibles avec l'AFD ?

La norme ISO 14001 met l'accent sur la capacité et la progression constante vers le but de la durabilité et permet une "période de conversion" au lieu d'exiger des performances excellentes d'ores et déjà. L'expérience montre que cette tactique a pu favoriser l'expansion de l'agriculture biologique. L'ISO autorise l'entreprise à définir des critères de performance, ce qui est bien si le processus sert vraiment à adapter les performances aux besoins locaux, mais moins bien si les démar- ches optimales sont ainsi écartées. L'ISO souligne le renforcement des capacités de gestion.

Le FSC exige de l'entreprise qu'elle respecte des normes strictes en matière de performance à tous les égards (y compris sur le plan social). Néanmoins, l'accent est mis sur l'interprétation des normes par des acteurs et des vérificateurs extérieurs, interprétation qui ne correspond pas toujours à ce qui, à la connaissance du gestionnaire, se passe vraiment dans la forêt. Certains gestionnaires de forêts se plaignent que les vérificateurs agréés du FSC ne comprennent pas l'importance locale de certains thèmes écologiques ou sylvicoles. En revanche, les normes et l'évaluation de la conformité servent de contrepoids aux domaines que les gestionnaires de forêts maîtrisent vraiment – en attirant l'attention sur des aspects mineurs ou négligés.

Le grand défi que les approches FSC et ISO n'ont pas encore su relever concerne l'impact faible ou négatif éventuel de la certification sur les forêts. On retiendra, par exemple, que la certification ne permet pas de contrôler les entreprises qui ne sont intéressées que par les investissements dans l'industrie extractive à court

terme (surexploitation des ressources), plutôt qu'aux investissements productifs à long terme. En outre, la certification peut même (fortuitement) provoquer la surexploitation des forêts, en incitant ceux qui ne sont pas en mesure de respecter les normes, à tourner vers des marchés (nationaux/ asiatiques) moins regardants.

Dans quelle mesure l'ISO et le FSC sont-ils acceptables pour les parties prenantes ?

L'ISO a mis au point des procédures assez rigoureuses pour que le développement des normes soit raisonnablement participatif, que les normes soient rentables et reflètent un consensus, qu'elles soient adaptées régulièrement face à l'évolution des connaissances et des besoins et que l'évaluation de la conformité soit séparée de l'intervention des bureaux d'étude (évitant ainsi les conflits d'intérêt). Ceux qui comptent sur la norme ISO 14001 sont libres d'adopter les critères de performance les plus crédibles sur le marché local.

Cependant, l'efficacité et l'équité de ces processus, par rapport à des systèmes complexes comme les forêts, sont actuellement mises en question. Certains observateurs prétendent que les normes ISO ne reflètent pas les milieux culturel, social, économique et commercial de nombreux pays en développement et que, pour une institution qui s'intéresse désormais aux normes relatives aux processus, telles que l'ISO 14001, trop peu d'attention est consacrée aux processus lors de la mise au point des normes ISO. Le processus participatif de l'ISO est certainement moins large que ne l'exige la réflexion actuelle sur l'aménagement forestier durable : les pays en développement, les ONG environnementales/sociales, les syndicats et les associations des populations autochtones ont à peine accès aux processus. Par ailleurs, les efforts pour atteindre le consensus sont jugés trop timides. On passe souvent au vote, par exemple. Certains observateurs prétendent que le "déficit démocratique" et/ou l'absence de normes relatives à la performance permettront aux grandes entreprises et aux pays puissants de dominer le programme – réduisant ainsi la portée du débat relatif aux normes environnementales et ralentissant les progrès. Evidemment, l'ISO doit veiller, par sa gouvernance et ses procédures, à ce que cette menace ne se concrétise pas.

Pour le FSC, la création de trois chambres d'importance égale et la parité assurée entre les pays du Nord et du Sud semblent avoir renforcé la crédibilité et résolu les problèmes initiaux d'absence de participation de l'industrie. Ceux qui contestent encore le FSC s'en prennent souvent à son autorité – qui représente-t-il ? Qui lui a donné son mandat ? Les opposants sont des personnes qui admettent difficilement les initiatives de la société civile en général et qui préfèrent soutenir les "monolithes" (inter)gouverne- mentaux établis, en dépit du fait que ceux-ci n'ont manifestement pas favorisé l'AFD. A leurs yeux, le manque de participation gouverne-mentale au FSC lui ôte encore plus de crédibilité.

Les procédures rigoureuses d'accréditation et de gestion du FSC, empruntées à l'ISO, visent à renforcer sa crédibilité. Cependant, le "monopole" du FSC, seul organisme international d'accréditation de la gestion des forêts, l'expose au risque d'une perte subite de crédibilité si des cas de fraude ou simplement de mauvais jugement étaient signalés chez les vérificateurs agréés. Ceci

explique éventuellement la lenteur apparente du FSC en matière d'accréditation. Il doit avoir pleine confiance en ses vérificateurs.

Dans quelle mesure l'ISO et le FSC sont-ils crédibles pour le marché ?

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

La crédibilité du FSC dans certains marchés du nord-ouest de l'Europe et (dans une moindre mesure) d'Amérique du Nord serait solide, puisque tous les groupes d'acheteurs soutiennent le FSC et exigent des produits conformes. Néanmoins, du fait de l'absence d'une position consolidée sur la labellisation des filières, il est difficile d'obtenir suffisamment de produits munis de labels et notamment de produits provenant de sources forestières multiples (comme le papier).

L'ISO et le FSC minimisent-ils les distorsions commerciales ?

L'ISO est bien placée ici, du moins sur le plan du droit international, étant reconnue dans le Code des ETC comme organisme compétent en matière d'élaboration de normes internationales, normes qui ne représenteraient pas de restrictions commerciales injustifiables. L'ISO est étroitement associée aux comités ETC. L'ISO 14001 n'a pas de parti pris contre un pays ou un type de forêt particulier.

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

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

Par ailleurs, il est intéressant de noter que l'impulsion de la certification, comme la plupart des certificats émis jusqu'à ce jour, vient de l'Amérique du Nord et de l'Europe – d'où les affirmations, de la part de certains, que la certification est un "club de riches".

PARTIE III – CONCLUSIONS

LES DILEMMES EN SUSPENS

La certification de l'aménagement forestier est un processus relativement récent et, inévitablement, elle soulève un grand nombre de problèmes délicats qui restent à résoudre.

Les dilemmes des producteurs forestiers

Certaines entreprises disent, par exemple :

"La certification est un club de riches". À l'heure actuelle, elle privilégie les exportateurs de gros volumes, qui gèrent des opérations forestières importantes et sont en mesure de payer ces charges. Certains vérificateurs examinent des moyens d'aider les petits groupes, en créant par exemple des associations auto-réglementées qui sont certifiées comme une seule unité de gestion. Cependant, de nombreux systèmes de gestion forestière mis en oeuvre par les petits exploitants ressemblent à l'agroforesterie, ce qui pose problème au niveau des critères actuels de certification.

"Devons-nous vraiment exiger des petites concessions forestières familiales qu'elles rendent compte de leurs actions au même titre que les grandes sociétés transnationales ?". La réponse est évidemment négative et doit être prise en compte lors de la mise au point de projets collectifs.

"Pourquoi ajouter à la réglementation gouvernementale lorsqu'elle est bonne et créer un système parallèle de responsabilité ?". Cet argument est légitime et on aurait peut-être intérêt à persuader certains marchés d'accepter les audits gouvernementaux si le cadre de réglementation est effectivement satisfaisant.

"La certification n'a pas eu d'effet positif sur mes affaires". La mise en rapport des acheteurs et des forêts certifiées et la génération de commandes régulières prennent du temps – de nombreux acheteurs ne veulent pas abandonner leurs fournisseurs actuels et s'intéressent davantage à les aider à se faire certifier qu'à trouver de nouvelles sources.

"Nous n'avons pas les moyens de nous faire certifier, mais nous voyons la certification devenir presque obligatoire. Nous allons donc écouler rapidement nos stocks sur pied à des clients moins regardants". Cette tendance est déjà signalée en Afrique Centrale, où le bois dur est de plus en plus souvent vendu aux Japonais. Il se peut que la certification ait ainsi une influence négative fortuite sur la gestion des forêts.

Les dilemmes relatifs aux normes et à l'évaluation

Les principaux dilemmes confrontant le FSC – et tout groupe appliquant des normes de performance dans la cadre d'une approche ISO 14000 – portent sur la définition et l'accord de normes pour :

- la reconversion des forêts – qu'est-ce qui représente une forme légitime d'utilisation alternative du sol ?
- les paysages – s'il est possible, par exemple, de planifier et de gérer les plantations en rapport avec les types d'utilisation du sol dans les environs, pourquoi demander aux plantations d'assurer tous les avantages non ligneux ? Comment certifier la production dans des systèmes durables d'agroforesterie/

culture itinérante ?
- l'abattage illégal
- l'emploi d'organismes génétiquement modifiés (à la différence des clones)
- la participation – dans quelle mesure les processus de participation doivent-ils être rigoureux et contraignants ?
- la certification groupée (pour les petits producteurs)
- les aspects sociaux – qui bénéficie du statut de partie prenante et quelle doit être la portée des normes ? Jusqu'où la gestion forestière doit-elle aller dans la lutte contre les inégalités et, par de-là les forêts, jusqu'où son influence doit-elle se faire sentir ?
- la certification le long de la chaîne de distribution (lorsqu'un label est nécessaire) : vu qu'un suivi intégral de tous les produits est très onéreux et que de nombreux produits viennent de plusieurs pays/forêts, comment générer un rapport moyen entrants/extrants ou un pourcentage basé sur des programmes ?

Une fois les normes précisées, il convient aussi de se donner les moyens d'assurer la reconnaissance mutuelle des normes et de se doter de méthodes rentables d'évaluation des forêts, notamment par rapport à la biodiversité et aux critères sociaux.

Les dilemmes institutionnels

Au niveau institutionnel, on se pose essentiellement la question de savoir s'il faut encourager l'harmonisation entre les principales normes et les initiatives de certification. Les principales initiatives intergouvernementales s'appliquent essentiellement au niveau national (plutôt qu'à une forêt donnée) et elles sont en voie d'harmonisation. Le FSC propose son propre système d'harmonisation. Les initiatives indépendantes de certification nationale ont probablement plus besoin d'une certaine forme de reconnaissance mutuelle – qui leur permettra de garder leur propre identité et d'évoluer – que d'harmonisation (qui pourrait figer les approches et réduire les possibilités d'adaptation des normes aux conditions locales).

La mesure de l'impact éventuel

Dès le mois de juin 1997, il y avait 124 forêts aux régimes de gestion différents (opérations gérées par les entreprises, les petites exploitations, les communautés ou l'Etat) de certifiées (toutes par des organismes accrédités par le FSC). Elles représentaient une superficie de 10,3 millions d'hectares dans 25 pays et produisaient des volumes représentant à peine un pour cent du commerce mondial, vendus pour la plupart sous la forme de produits hautement transformés (portes, modules de cuisine, meubles ou charbon de bois). La certification n'a pas encore touché la production de papier, essentiellement parce que de nombreux producteurs hésitent à s'y lancer, mais aussi à cause des difficultés pratiques de contrôler la filière dans le cas de sources multiples de bois à pâte. Il reste donc des questions en suspens sur l'impact à long terme de la certification :

- Quelle est la taille/durée des marchés écologique et social ? Le WWF consacre beaucoup d'efforts au développement de groupes d'acheteurs à l'extérieur de l'Europe du Nord-Ouest et de l'Amérique du Nord.

- Quelle est la superficie totale des forêts susceptibles d'être certifiées ? Celles-ci constitueraient, en fin de compte, une proportion importante de toutes les forêts actuellement sujettes au régime de gestion

commerciale à long terme (mais pas de celles qui sont exploitées à court terme).

- La certification peut-elle mettre fin à l'exploitation forestière abusive et à la recherche de rente ? La réponse serait négative en ce moment. Néanmoins, si la certification était appliquée aux conditions d'investissement de la bourse/des sociétés de financement, elle toucherait les nombreuses grandes entreprises qui se procurent des capitaux sur le marché boursier pour financer l'exploitation forestière non durable.

QU'ATTENDRE DU FUTUR ?

Au stade actuel de son développement, la certification soulève des controverses politiques, en partie parce qu'elle est le premier moyen politique fort, non mis en oeuvre par les gouvernements, qui remet apparemment en question l'autorité étatique. La certification est également disputée parce qu'elle remet en question le *statu quo* entre les producteurs et les pays producteurs. Les *normes* d'un programme de certification, comme le type d'*institution* qui gère ce programme, sont des questions d'une grande sensibilité sur le plan politique. Les campagnes se sont centrées sur les mérites des approches respectives du FSC et de l'ISO. On constate pourtant des similitudes remarquables entre ces deux approches, sur bien des points, et une certaine communication entre elles.

L'ironie vient du fait que le FSC a été créé pour améliorer la gestion des forêts, mais que son label est vraisemblablement le plus à même de faciliter la commercialisation, puisque les groupes d'acheteurs le soutiennent. Par contraste, l'initiative forestière ISO 14001 visait à défendre les marchés (bien qu'elle n'autorise même pas de label), mais constituera, à la longue, un outil excellent d'amélioration de la gestion des forêts. Des progrès sont à espérer si le FSC s'intéresse davantage aux systèmes de gestion et si le groupe de travail ISO se penche sur les critères de performance.

Les approches ISO 14001 et FSC sont là pour de bon ou du moins pour quelques années. Elles apporteront toutes les deux une aide précieuse aux entreprises de pointe et peut-être à quelques entreprises gérées par les communautés qui cherchent à améliorer les performances et/ou à accéder à des marchés (quelque peu différents). Certains vérificateurs procèdent déjà à la certification des entreprises selon les deux normes, qui seraient toutes les deux nécessaires actuellement pour maximiser l'impact. Le fait d'associer la certification FSC à la certification ISO permet une réduction proportionnelle des frais.

Il est tentant de supposer que cette complémentarité est un argument en faveur de l'harmonisation des deux approches. En effet, de nombreux acteurs, tels que la Communauté européene et le Panel inter-gouvernemental sur les forêts, ont déjà commencé à étudier des options institutionnelles et procédurales pouvant faciliter l'harmonisation. Cependant, ils n'ont pas réussi à prouver que l'absence d'harmonisation représente une entrave importante à une certification efficace. L'harmonisation prématurée pourrait en venir à figer une approche imparfaite, en supprimant la diversité et l'expérimentation.

La certification est un instrument prometteur qui, à l'instar de tout nouvel instrument, est inévitablement imparfait ou trop complexe au niveau de la conception. À long terme des versions plus simples, moins coûteuses et plus équitables seront donc nécessaires. La concurrence sera le moteur de l'élaboration de celles-ci, en permettant aux différents groupes de faire leur choix et en évaluant l'expérience et l'impact des différents programmes de certification et des entraves à l'amélioration de ces derniers. Les demandes effectives de reconnaissance mutuelle, ou de simplification, dans un ou deux domaines, donneront également une certaine impulsion. En d'autres mots, puisque la certification est un processus impliquant une multiplicité d'acteurs, ces derniers se mettront progressivement d'accord sur les domaines où l'harmonisation s'impose. À titre d'exemple, les pays et les groupes commerciaux clefs doivent pouvoir poursuivre leurs activités commerciales, mais ils souhaitent évidemment disposer de leurs propres normes forestières (infra)nationales. L'équivalence et l'acceptation mutuelle bien informée constituent donc des exigences importantes.

Ce serait peut-être utile pour les pays individuels de créer un *groupe de travail national* sur la certification, rassemblant l'ensemble des acteurs. Ces groupes pourraient identifier les problèmes et les possibilités du pays en matière d'aménagement forestier et de commerce, afin d'élaborer des projets de normes et de procédures en conséquence. Les principes FSC et ISO pourraient servir de base. Une fois que le groupe de travail se sera plus ou moins mis d'accord sur ce qui convient au pays, il pourra se pencher sur la question de compatibilité avec le FSC et/ou l'ISO dans les domaines y afférents, notamment le commerce international. À titre d'exemple, il pourrait décider d'adopter des normes compatibles avec le FSC et un système ISO pour s'y conformer. Cette approche indépendante qui commence au niveau national a été utilisée dans plusieurs pays, dont la Finlande, la Norvège, le Canada et le Ghana. Elle donne la possibilité de calculer ce qui convient au pays avant d'aborder les cadres ISO et FSC.

Ainsi, même si les bénéfices directs (en termes de superficie de forêt certifiée) de la certification sont encore d'une certaine manière limités, il est désormais évident que ce processus a déjà obtenu de nombreux résultats indirects. Par exemple, il a mis en lumière des thèmes tels que : Qu'est ce qu'une bonne foresterie ? Comment peut-on l'évaluer sur le terrain ? Qui devrait en être responsable ? Cela a également permis de favoriser la création d'équipes regroupant plusieurs parties prenantes ayant la possibilité d'agir dans d'autres secteurs.

Finalement, il est important de garder à l'esprit que la certification ne peut pas influencer directement l'utilisation des terres et les décisions politiques et qu'elle n'est pas l'unique moyen de parvenir à un aménagement des forêts s'inscrivant dans la durée. On ne pourra pas éviter d'améliorer les politiques et les législations forestières, les systèmes d'aménagement et la capacité régulatrice.

REMERCIEMENTS

Ce document a été édité par Kate Schreckenberg et Philippa Haden à partir de deux notes d'information produites par le Groupe Conseil sur la Certification des Forêts (GCCF) de la Commission européenne (DG VIII). Ces notes étaient initialement destinées à une circulation interne à la DGIB et la DGVIII, mais elles ont maintenant une distribution limitée au sein de l'Institut européen pour la foresterie et sont disponibles sur ce site Internet (http://www.fscoax.org).

REFERENCES

DG-VIII Groupe conseil sur la certification des forêts (GCCF), 1997. Introduction à la certification des forêts. Note d'information No 1 sur la certification des forêts.

DG-VIII Groupe conseil sur la certification des forêts (GCCF), 1997. Approches FSC et ISO en matière de certification des forêts : comparaison et suggestion des voies à suivre. Note d'information No 2 sur la certification des forêts.

Site Internet du FSC ; www.fscoax.org

von Kruedener, B. & Burger, D. (1998) *"Certifying forest management: a consumer-driven market instrument with a potential to promote sustainable development"*. *Gate* No. 2/1998 : 30-35.

ACRONYMES

AFD	Aménagement Forestier Durable
ETC	Entraves techniques au commerce
FSC	Forest Stewardship Council
ISO	*International Organisation for Standardization* (L'Organisation internationale de normalisation)
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
SGE	Système de Gestion de l'Environnement
WWF	World Wide Fund for Nature (Fonds mondial pour la nature)

Prière d'envoyer tous commentaires au sujet de ce document à l'adresse suivante :

Réseau foresterie pour le développement rural
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume-Uni

Les commentaires qui parviendront seront transmis aux auteurs et pourront éventuellement figurer dans des bulletins ultérieurs. Certaines ou toutes les parties de cette publication peuvent être photocopiées, à condition que leur source soit mentionnée. La Coordonnatrice du Réseau remercie d'avance ceux qui voudront bien lui donner des précisions sur toute utilisation éventuelle de ce document à des fins de formation, de recherche ou de conception, exécution ou évaluation de programmes. Les points de vue exprimés dans les documents sont ceux de leurs auteurs et des membres du réseau. Ils ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ODI.

Réviseur : Kate Schreckenberg
Mise en page : Caroline Wood
Traduction : Claude Karnif
Imprimé par : Russell Press Ltd, Nottingham
sur papier recyclé

Rural Development Forestry Network
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP

Téléphone : +44 (0) 171 393 1600
Télécopie : +44 (0) 171 393 1699
Courrier électronique : forestry@odi.org.uk
Site Internet : http://www.oneworld.org/odi/

Le Réseau de foresterie pour le développement rural est financé
par la COMMISSION EUROPEENNE