



Le rapport

Les systèmes de vérification de la légalité du bois

La mise en œuvre des systèmes de vérification de la légalité du bois: début du compte à rebours avant la mise sur le marché du bois possédant l'autorisation FLEGT

Mercredi 18 mars. 9h-12h30

Points clés

- Les systèmes de vérification de la légalité du bois sont des systèmes de poids et contrepoids spécifiques aux pays, qui peuvent se conformer aux cadres APV tout en étant conçus selon différents modèles.
- Les systèmes de vérification de la légalité du bois sont des systèmes d'apprentissages basés sur des processus pluripartites continus.
- Lors de l'élaboration de systèmes de vérification de la légalité du bois, il convient de prendre en compte les coûts, les capacités, les systèmes existants et les besoins des PME.
- Il faut mettre l'accent sur l'apprentissage dans les pays et entre les pays, et créer des liens avec les systèmes de certification privés afin de profiter au maximum des enseignements tirés.
- Une bonne gouvernance est à la base d'une culture de la conformité, qui soutient et permet les investissements et simplifie les systèmes de contrôle.

Résumé

Des intervenants originaires du Ghana, d'Indonésie, du secteur privé, de la société civile, de gouvernements, ainsi que de la Fédération du commerce du bois du Royaume-Uni, du Forest Stewardship Council (FSC) et de la Commission européenne ont partagé leurs points de vue.

Les intervenants du Ghana et de l'Indonésie ont présenté comment ils conçoivent et finalisent leurs systèmes de vérification de la légalité du bois, les éléments de ces



systèmes qui doivent être terminés avant de pouvoir octroyer des licences FLEGT, et les défis naissants auxquels ils sont confrontés. Les deux pays ont adopté des approches différentes basées sur des modèles différents.

L'Indonésie a commencé à mettre en place son système de vérification de la légalité du bois (SVLK) avant même de négocier son APV. Elle l'actualise actuellement afin qu'il réponde aux exigences de l'APV. L'Indonésie considère l'APV comme un outil pour continuer et développer sa réforme forestière entamée en 2003. Son objectif était d'améliorer la gestion de ses ressources forestières et de garantir que son système est en mesure de démontrer que le bois indonésien provient de zones légalement exploitées et durablement gérées. La demande en bois légal a augmenté, ce qui a renforcé l'attrait pour l'APV. Par ailleurs, l'amélioration de la gouvernance forestière était un autre objectif crucial aux discussions APV.

Le système indonésien fonctionne déjà et octroie des licences nationales. Le système s'appuie sur des organismes accrédités d'évaluation de la conformité pour la mise en œuvre de la vérification de la légalité. La société civile a été officiellement intégrée dans le système, et joue un rôle d'observateur indépendant.

Le Ghana est entré dans les négociations APV pour améliorer l'application des législations et le régime global de gouvernance dans le secteur forestier, améliorer la gestion durable des forêts et garder un accès aux marchés. Il a mis au point un système plus centralisé que l'Indonésie, avec l'implication directe des agents de l'État pour vérifier la légalité sur le terrain, un fort investissement dans les procédures et les protocoles (vérification, gestion de la non-conformité et autres aspects) et la création d'une nouvelle agence pour superviser la validation et s'occuper des plaintes.

Les participants à la réunion ont félicité le calendrier des systèmes du Ghana et de l'Indonésie. Aujourd'hui, les systèmes de vérification de la légalité du bois des deux pays sont totalement opérationnels et les autorisations FLEGT pourraient être octroyées dès 2015-2016. L'expérience du Ghana et de l'Indonésie a permis aux participants d'analyser si les systèmes de vérification de la légalité du bois peuvent être rationalisés et améliorés, et comment.

Les intervenants du Ghana et de l'Indonésie ont expliqué dans quelle mesure les systèmes de vérification de la légalité du bois sont davantage que de simples systèmes de traçabilité: ils englobent différentes procédures et mécanismes qui créent ensemble un système de poids et de contrepoids qui garantit, preuve à l'appui, la légalité du bois produit. Dans certains pays, de nouvelles institutions ont été créées et ajoutées aux structures existantes: en effet, avec l'élaboration des systèmes de vérification de la légalité du bois vient la rédaction de nouvelles législations, la création de nouvelles procédures ou l'amélioration de procédures existantes afin d'atteindre le système désiré.



Le Ghana et l'Indonésie ont démontré à quel point l'implication de toutes les parties prenantes était essentielle à la mise en place des systèmes de vérification de la légalité du bois, qu'ils décrivent comme des systèmes d'apprentissage, s'appuyant sur les expériences et les préoccupations des parties prenantes, lesquelles avaient été exprimées lors du processus d'élaboration.

Pour ces pays, l'engagement des parties prenantes ne s'est pas fait sans problèmes. Parmi les problèmes se trouvent: la gestion de multiples parties aux intérêts divergents; la recherche du bon équilibre pour que le système soit crédible tout en n'étant pas trop sophistiqué; le renforcement des capacités du secteur privé et du gouvernement qui se conforment au système ou le mettent en œuvre; le maintien dans des limites raisonnables des coûts supplémentaires pour le secteur privé; le manque de documentation relative à la bonne performance des petits propriétaires; et enfin une bonne coordination parmi les ministères impliqués.

Les participants ont débattu de la possibilité de rationaliser les systèmes de vérification de la légalité du bois, et en particulier de comment construire un système crédible qui réponde aux ambitions du gouvernement tout en restant pratique en termes de coûts et de capacités pour la mise en œuvre. Pour les participants, le système de vérification de la légalité du bois doit s'appuyer sur les systèmes existants afin de maximiser l'efficacité et les coûts. L'objectif doit être de combler les lacunes dans les structures existantes, les institutions et les procédures, plutôt que de chercher à créer de nouveaux systèmes. L'utilisation de la technologie a été un point soulevé par plusieurs participants, pour qui des solutions techniques sophistiquées pour le suivi du bois sont souhaitables, néanmoins elles ne sont pas obligatoires dans le cadre de l'APV.

Le problème des capacités des petits propriétaires a été évoqué plusieurs fois. De nombreux pays, et pas uniquement le Ghana et l'Indonésie, ont affirmé avoir du mal à répondre aux besoins de ces acteurs. Pour certains pays, l'inclusion des petits propriétaires était un objectif clair de l'APV, afin d'intégrer officiellement ces acteurs dans le marché intérieur. Les participants ont particulièrement insisté sur les exploitants et les bûcherons artisanaux qui travaillent à la scie électrique. Cependant, l'inclusion des petits propriétaires rend l'APV plus complexe et allonge le temps nécessaire pour sa mise en œuvre totale.

Les participants du secteur privé du Ghana et les organisations indépendantes de suivi de la société civile d'Indonésie ont partagé leurs points de vue. Pour les représentants indonésiens de la société civile, la volonté d'améliorer leur système national a commencé avant même l'APV. Au début, l'illégalité était floue, car l'Indonésie possédait des centaines de lois réglementant les forêts. Désormais, la définition de la légalité en Indonésie inclut des lois sélectionnées et va plus loin que la législation forestière en incluant des lois sur le travail, l'environnement et le financement. Les participants de la société civile reconnaissent que le système n'est pas parfait et ne s'attendent pas à ce qu'il le soit même avec les émissions de licences FLEGT. Ils



soulignent leur implication dans la mise en place du système, l'amélioration de la transparence, et la décision de mettre l'accent sur certaines lois ou de les améliorer. La société civile a émis quelques réserves, estimant notamment que le gouvernement n'était pas assez strict pour rendre la mise en œuvre du système national de vérification de la légalité du bois obligatoire pour tous les opérateurs.

Les participants du secteur privé du Ghana se posaient des questions sur le système de traçabilité informatisé. Les problèmes de connectivité et de coupures d'électricité pourraient selon eux retarder l'octroi des licences. Ils craignent que leurs produits ne soient bloqués dans les ports, et qu'ils ne puissent livrer leurs biens dans les délais impartis du fait de ces problèmes. Les entreprises pourraient souffrir de ce système, si celui-ci est complètement dépendant d'un système électronique. D'autres participants ont avoué avoir les mêmes craintes, notamment en RDC. Les participants de RDC ont suggéré que les pays s'appuient graduellement sur les licences électroniques. Des représentants du gouvernement ghanéen ont affirmé que le suivi basé sur le papier était accepté. Au Ghana, c'est le gouvernement qui saisit les informations dans le système à la place des petits bûcherons artisanaux, et il continuera à le faire jusqu'à ce que ceux-ci aient la capacité de le faire eux-mêmes.

Les participants ont voulu savoir comment les systèmes du Ghana et de l'Indonésie garantissent la crédibilité, et ont rappelé la nécessaire prise en compte de la corruption lors de la conception du système de vérification de la légalité du bois. Les représentants des deux pays ont décrit les poids et les contrepoids de leurs systèmes, en soulignant les mécanismes de plaintes, les procédures de non-conformité et même la possibilité de constater les divergences dans la façon dont les contrôles de vérification sont faits.

Le marché intérieur a été un sujet important de discussion, axée notamment sur la façon de renforcer les capacités des différents acteurs impliqués dans les chaînes de l'offre domestique, et les problèmes auxquels font face les pays pour mettre en place un système réglementaire pour contrôler des détenteurs de permis de petite taille et dispersés. Au Ghana, la plupart du bois illégal provient de l'exploitation domestique illégale du bois à la scie électrique. Les représentants du gouvernement ont décrit comment les ghanéens essaient d'officialiser le découpage artisanal en lui faisant adopter des normes légales. Ce travail a été renforcé par le biais d'une nouvelle politique de marchés publics qui oblige tous les projets financés par des fonds publics à s'approvisionner en bois légal. L'Indonésie a également déclaré travailler sur une politique de marchés publics. La formation des petits propriétaires est un élément important de progrès, mais qui n'est pas simple. Il convient pour cela de renforcer les capacités, notamment pour que les acteurs soient en mesure de produire des documentations suffisantes prouvant leur bonne performance, et de se conformer aux nouvelles procédures. Les parties prenantes de l'APV indonésien ont aidé à identifier des systèmes plus simples, basés sur les déclarations des petits propriétaires liés aux



éléments de propriété, comme les droits. À cet égard, la conception du système de vérification de la légalité du bois indonésien se base sur des considérations de risque.

Un exemple cité par la RDC a également montré que les capacités du gouvernement doivent également être renforcées. L'harmonisation de la documentation dans les différentes provinces du pays peut jouer un grand rôle pour aider les opérateurs à fournir une documentation suffisante à leurs fournisseurs qui réclament une diligence raisonnée.

Selon un représentant du Forest Stewardship Council (FSC), le FSC profite et tire les leçons des APV, en particulier des définitions de la légalité des APV. Ces définitions ont renforcé les normes nationales du FSC dans plusieurs pays APV. Le FSC a offert ses 20 ans d'expérience pour l'élaboration des systèmes de vérification de la légalité du bois, et a encouragé une collaboration plus étroite afin que les deux approches complètent les efforts du pays. Une telle expérience peut approfondir la réflexion sur divers sujets comme le niveau de transparence dans les systèmes de vérification sans porter atteinte aux entreprises, ainsi que la façon dont réduire les coûts et être plus efficace. Ces sujets sont actuellement débattus dans le secteur de la certification privée, et s'avèreraient utiles en étant intégrés dans les perspectives du FLEGT. Les participants ont montré des exemples de certification complétant des systèmes de vérification de la légalité du bois dans plusieurs pays, mais ont aussi averti que l'intégration du FSC est une décision qui incombe au pays et aux parties prenantes nationales. Pour les participants, les processus nationaux devraient envisager l'intégration de la certification afin de déterminer si l'intégration peut fonctionner dans un contexte national. En effet, dans certains pays, ces approches ont été envisagées séparément pour éviter une quelconque confusion entre la certification et les APV. Les participants ont souligné la différence entre l'APV et la certification: la certification est volontaire, et axée sur une zone individuelle d'un opérateur particulier tandis que l'APV est national et oblige tous les opérateurs à s'y conformer. D'un point de vue strictement technique, de nombreux participants ont fait remarquer l'importance de réconcilier les deux au niveau national, et non pas au niveau opérationnel.

Les participants ont ensuite analysé les problèmes du côté de la demande. Ils ont souligné l'importance de la crédibilité du système pour les marchés, les fournisseurs et les négociants. Les représentants des négociants en bois ont dit que les pays APV ne seront pas capables d'informer les marchés, d'éduquer leurs clients et de promouvoir leurs produits tant que leurs systèmes ne seront pas jugés crédibles. Un système crédible n'a pas besoin d'être parfait: il doit juste être capable d'identifier les divergences et de les résoudre.

Les participants du secteur privé ont insisté sur l'importance de la crédibilité dans toute la chaîne de l'offre. Un participant a appelé à l'avenir à des approches basées sur le risque, et a souligné l'augmentation des coûts des audits, qu'il serait judicieux d'encadrer. Avec une approche basée sur le risque, les contrôles seraient moins



importants dans les pays où la gouvernance est bonne et la conformité traditionnellement bien respectée. Ils seraient plus fréquents dans les pays montrant un défaut systématique de conformité. Un participant a déclaré espérer que d'ici à 30 ans, le G du FLEGT renforcera la culture de gouvernance des pays producteurs de façon généralisée, aussi bien en termes de conformité que d'application.

Conclusions

Un système de vérification de la légalité du bois peut servir de base aux pays pour qu'ils améliorent leur culture de la conformité, en mettant en place un système de poids et de contrepoids, et en améliorant la gouvernance forestière. Les améliorations de la gouvernance forestière sont requises par les acteurs du côté de l'offre et du côté de la demande. Les systèmes de vérification de la légalité du bois doivent être en premier lieu basés sur une évaluation prudente des éléments existants, avec l'identification des améliorations nécessaires pour se conformer au cadre et aux procédures APV (notamment un audit du système de vérification), et l'identification de solutions solides et financièrement intéressantes pour une conformité totale. Les nouvelles technologies peuvent être introduites progressivement pour renforcer le système. Des solutions correctes pour garantir la crédibilité, la force et l'efficacité du système doivent être trouvées en consultant et en impliquant les parties prenantes, qui contribueront à renforcer la gouvernance. Il est important de partager les enseignements entre les pays et les parties prenantes, ainsi qu'avec les systèmes de certification privés et autres initiatives.