

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Conference «Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide» | February 8-9 2007 | Hotel Hilton Basel, Switzerland

## La certification comme nouveau système de gouvernance globale privée des forêts : potentiel régulateur du Forest Stewardship Council

Stéphane Guéneau, IDDRI France

**Disclaimer: Please do not cite without permission. Comments are very welcome and can be emailed to [gueneau@iddri.org](mailto:gueneau@iddri.org) / SVP ne pas citer sans permission de l'auteur. Les commentaires sont bienvenus et peuvent être envoyés par email à [gueneau@iddri.org](mailto:gueneau@iddri.org).**

Les forêts sont entrées au cœur des débats politiques mondiaux au cours des années 1970. On se souvient des actions médiatiques qui ont conduit à la prise de conscience mondiale de la perte rapide des grands massifs forestiers tropicaux : les premières estimations des taux de déforestation exprimées en « unités de terrains de football par minute », les revendications des communautés forestières traditionnelles portées au niveau international, etc. Puis, au cours des années 1980, l'émergence de problèmes environnementaux globaux, - érosion de la biodiversité et les changements climatiques - ont conduit à considérer les questions forestières comme un sujet nécessitant une coordination internationale. La forêt est donc devenue progressivement un objet d'intérêt mondial, en grande partie en raison des services écosystémiques globaux qu'elle fournit.

Cet argument prend une acuité particulière en ce qui concerne le milieu tropical. Les forêts tropicales abriteraient en effet environ la moitié de tous les vertébrés connus, 60 % des essences végétales et peut-être 90 % des espèces présentes sur la surface émergée du globe<sup>1</sup>. Environ 25 % des gaz à effet de serre relâchés chaque année dans l'atmosphère sont causés par la déforestation, alors même que les forêts tropicales sont celles dont le rythme de déforestation est le plus élevé<sup>2</sup>. Face à ces enjeux globaux, les Etats ont entamé, depuis plusieurs décennies, des négociations internationales visant à établir un régime international spécifiquement consacré aux forêts. Parallèlement, de nouvelles formes de gouvernance globale des forêts ont progressivement émergé, qui font de plus en plus intervenir les acteurs privés, ONG et entreprises. Le Forest Stewardship Council (FSC) est une organisation non gouvernemen-

tales qui est citée par de nombreux auteurs comme exemple de ces nouvelles formes de gouvernance globale non étatique.

Bien que les recherches en sciences sociales portant sur les nouvelles formes de gouvernance privée soient très récentes et encore peu structurées, une partie significative d'entre-elles portent spécifiquement sur la capacité des dispositifs de gouvernance privés - en particulier le FSC - à combler les défaillances du régime forestier international (Meidinger, Elliott & Oesten, 2003, Cashore & Bernstein, 2005 ; Haufler, 2003, Meidinger, 2003, Gulbrandsen, 2004 ; Kern, 2003, Gale 2006). D'autres travaux se placent davantage sur le registre de l'efficacité en cherchant à déterminer si les institutions de certification permettent réellement de modifier les pratiques de gestion forestière (Gulbrandsen, 2005, Espach, 2006). Enfin, certaines analysent l'influence des systèmes de gouvernance privée en distinguant leur fonction régulateur, cognitive/discursive, et intégrative (Pattberg, 2005). A différents niveaux et à l'aide de différentes méthodes, ces travaux tentent de montrer en quoi le FSC constitue un complément, une alternative ou une solution institutionnalisée aux problèmes forestiers globaux, même s'ils en signalent souvent le caractère imparfait. Notre analyse du potentiel régulateur des nouvelles formes de gouvernance privée s'appuiera sur ces travaux récents, mais en cherchant plutôt à mettre en exergue les incomplétudes du FSC comme système de gouvernance globale privée.

Nous commencerons par analyser les raisons de l'échec relatif de la mise en œuvre d'un régime international sur les forêts basé sur une coordination entre les Etats. Nous nous attacherons ensuite à décrire les nouvelles modalités de gouvernance globale des forêts. Puis, nous tenterons, dans un troisième temps, d'apporter des éléments sur le potentiel régulateur de ces nouvelles formes de gouvernance globale, en concentrant notre analyse sur le cas du FSC. Pour ce faire, nous nous arrêterons dans un premier temps sur les limites intrinsèques du FSC comme système de gouvernance globale privée. Dans un deuxième temps, notre contribution portera sur son potentiel régulateur. Par potentiel régulateur, nous entendons non seulement sur les effets comportementaux, mais également les effets collatéraux

<sup>1</sup> *Livre blanc sur les forêts tropicales humides*, Ed. La documentation française, 2006.

<sup>2</sup> *Evaluation des ressources forestières du monde*, FAO, 2005.

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 2

et les transformations institutionnelles et politiques induites par le FSC.

## L'échec relatif des processus de négociation inter-gouvernementaux sur les forêts

La gouvernance environnementale globale renvoie généralement à la problématique de la fourniture de biens publics globaux que les Etats ne peuvent résoudre seuls (Kern, 2004). Les efforts de coordination intergouvernementale visent alors à établir un régime international (Krasner, 1983, Young 1997) entre les Etats-Nations, qui intègre des dispositions plus ou moins contraignantes et hiérarchisées de mise en œuvre de politiques au niveau national. Selon la définition consacrée, un régime désigne un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, explicites ou implicites, autour desquelles les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique des relations internationales (Krasner, 1983).

Dans le secteur forestier, dès les années 1980, les gouvernements se sont activement impliqués dans une négociation dont la finalité consistait à mettre en place un régime international. En 1985, la neuvième session du Congrès forestier mondial tenue à Mexico s'est conclue par un manifeste exhortant *"tous les hommes de tous les peuples et leurs gouvernements, dans le cadre de leur souveraineté, à prendre conscience de l'importance des ressources forestières pour la biosphère et la survie de l'humanité"*. En 1991, le Xème Congrès forestier mondial, concluait ses travaux de la manière suivante : *"Des problèmes tels que l'effet de serre, la protection de la biodiversité, le libre commerce des bois ou encore la protection de certains milieux ou espèces menacées, ont montré qu'une approche internationale est nécessaire à une analyse efficace de leurs causes et de leurs effets"*. Lors des négociations qui ont préparé le Sommet de la Terre, les questions forestières faisaient l'objet d'une grande attention de la part de la communauté internationale. Lorsque celle-ci discutait des moyens de lutte contre le réchauffement climatique, elle faisait souvent référence à l'impact des forêts sur le stockage du carbone. Il était également sans cesse rappelé que la déforestation des forêts tropicales représentait la plus grande menace qui pesait sur la biodiversité.

Plusieurs auteurs ont analysé l'émergence de ce régime international sur les forêts, au cours des années 1990 (Skala-Kuhmann, 1996, Chaytor, 2001, Humphreys, 1999, Tarasofsky, 1999, Gulbrandsen, 2004). Leurs travaux montrent que ce régime a conduit à la construction de normes de gestion et de protection des forêts. Mais ils signalent également la fragmentation et la faiblesse de ce régime.

## Une architecture internationale fragmentée

Le débat sur la gouvernance internationale des forêts est fortement marqué par la nécessité de clarification d'une architecture institutionnelle internationale jugée complexe et segmentée par de nombreux acteurs. Les chevauchements juridiques et institutionnels entre les diverses institutions internationales en charge de questions forestières sont nombreux. Un processus de négociation internationale spécifiquement centré sur les forêts a vu le jour au cours des années 1980. Lors du Sommet de la terre de Rio, en 1992, ce processus a débouché sur des textes non contraignants, à savoir la Déclaration sur les forêts et le chapitre 11 du programme d'Action 21 (« Lutte contre le déboisement »). Ce processus se poursuit actuellement à travers le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF).

Parallèlement à ce processus de négociation « officiel », deux autres instruments multilatéraux sont spécifiquement consacrés aux forêts : il s'agit de l'Accord international sur les bois tropicaux (ITTA) et du Comité des forêts de la FAO. D'autres mécanismes internationaux non centrés spécifiquement sur les problématiques forestières intègrent toutefois des dispositions essentielles pour les forêts. Ainsi, le protocole de Kyoto attaché à l'UNFCCC traite du rôle des forêts comme puits de carbone, et plus récemment de la problématique de la déforestation évitée comme moyen de lutter contre les émissions de CO<sub>2</sub>. La dernière Conférence des parties (COP) de la CBD a élaboré un programme de travail spécifique sur la biodiversité forestière. La World Heritage Convention de l'Unesco traite en partie des questions de conservation des écosystèmes forestiers les plus remarquables. La Convention CITES régleme le commerce de certaines espèces de bois. La Convention de lutte contre la désertification contient des dispositions relatives au rôle des forêts dans la préservation des écosystèmes arides et semi-arides. La Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) traite de la problématique des peuples indigènes dont on connaît l'importance dans les zones forestières tropicales. Du fait de cette fragmentation du régime international sur les forêts, plusieurs gouvernements et experts forestiers estiment qu'il serait nécessaire de centraliser et de coordonner les efforts de la communauté internationale pour la protection des forêts par le biais d'accord multilatéral contraignant sur les forêts.

## Divergences Nord-Sud et crise du multilatéralisme

Dès son ouverture, la négociation multilatérale sur les forêts a été marquée par un intense débat Nord-Sud. Schématiquement, les pays développés estimaient que les forêts faisaient partie d'un patrimoine global qui devait faire l'objet d'une protection internationale. Ils arguaient que l'absence de règles globales sur les forêts risquait de conduire à une disparition rapide des écosystèmes forestiers très riches en biodiversité. Dans le

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 3

même temps, les pays en développement mettaient en avant le fait que les forêts sont des ressources naturelles sur lesquelles ils sont souverains et sur la base desquelles ils fondent en partie leur développement. Par conséquent, à Rio, lors du sommet de la Terre de 1992, aucun consensus sur le contenu d'une convention mondiale sur les forêts n'a pu être dégagé au sein de la communauté internationale. Les objectifs très différents des pays développés et des pays en développement ont bloqué toute issue positive.

Par ailleurs, le contexte international a sensiblement évolué depuis quelques années. Il est d'une part marqué par une crise du multilatéralisme qui n'est pas spécifique au monde forestier mais qui le touche profondément. Cette crise peut être illustrée par l'unilatéralisme américain, notamment le refus des Etats-Unis de ratifier les grandes conventions environnementales multilatérales, en particulier celle sur les changements climatiques. Mais cette crise est également renforcée par la contestation de l'ordre actuel par les pays émergents, qui affirment leur droit au développement et affichent leurs positions souverainistes. Ainsi, le Brésil est resté très ferme sur son refus de tout accord multilatéral contraignant sur les forêts, lequel aurait pu constituer une entrave à son modèle de développement agro-exportateur.

Au final, si le processus de négociation international spécifiquement centré sur les forêts n'a pas été abandonné, force est de constater que les principaux points d'achoppement persistent, ceci malgré la création de plusieurs institutions placées sous l'autorité de diverses entités onusiennes. En 2006, lors de la dernière session du Forum des Nations Unies sur les forêts, entité actuellement en charge des négociations internationales, un compromis a été trouvé entre les gouvernements pour acter du caractère volontaire des décisions internationales et pour repousser les pourparlers sur la mise en place d'un éventuel instrument multilatéral contraignant en...2015.

## Les défaillances du régime international

Bien que basé sur des instruments de « soft law », le régime international sur les forêts s'est progressivement construit autour de quelques éléments clefs qui sont exposés par Gulbrandsen (2004) : l'approche écosystémique, le principe des aires protégées, la reconnaissance des savoirs locaux relatif aux ressources forestières et la nécessité d'un partage équitable des bénéfices issus de leur utilisation, la reconnaissance du rôle des forêts dans les changements climatiques, un consensus entre les Etats sur une série de critères et indicateurs de bonne gestion forestière qui sont issus de neuf processus de négociation régionaux distincts, et enfin, une mise en œuvre des principes internationaux non contraignants à travers des programmes forestiers nationaux et un mécanisme de reporting qui permet aux Etats de montrer

leurs engagements et les progrès accomplis en matière de politique forestière.

Le même auteur signale que ce régime est actuellement caractérisé par quatre grandes défaillances. En premier lieu, le régime ne permet pas de prendre en compte les intérêts des différentes parties prenantes, et favorise plutôt les intérêts des propriétaires forestiers. Deuxièmement, les engagements sur les questions environnementales et sociales sont insuffisants dans le régime actuel. Les gouvernements n'ont pas trouvé d'accords sur la mise en œuvre de mesures substantielles pour protéger les forêts et satisfaire les intérêts des populations indigènes et des communautés locales. Troisièmement, les instruments exécutoires du régime sont trop faibles. Principal mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des propositions élaborées au niveau international, le reporting ne permet pas suffisamment d'inciter les gouvernements à satisfaire à leurs engagements ou à s'engager d'avantage dans la conservation et la gestion des forêts. Enfin, il n'y a pas de règles multilatérales consensuelles ciblées spécifiquement sur le commerce des produits forestiers issus de forêts bien gérées.

Ces défaillances sont soulignées par la plupart des ONG environnementales (Wilson & Guéneau, 2003). Les ONG affichent un certain scepticisme quant aux possibilités des négociations multilatérales de produire des mécanismes de régulation réellement contraignants. Elles estiment que les gouvernements parviendront difficilement à établir à court terme un régime international sur les forêts puissant, doté de règles d'observances assorties de mécanismes de suivi et de sanctions. Elles alertent régulièrement les décideurs politiques sur la lenteur des discussions multilatérales et le risque que celles-ci aboutissent à un consensus reflétant le plus petit commun dénominateur. Elles mettent en avant le manque de volonté politique qui conduit à l'absence ou au retard d'application des décisions politiques, alors que les enjeux sont fondamentaux et immédiats. Les ONG pointent les insuffisances des mécanismes de suivi-évaluation de la mise en œuvre des décisions internationales, la lourdeur des procédures de vérification et de conformité des engagements des Parties (rapports annuels) et le manque de moyens financiers et d'assistance technique. Elles mentionnent les problèmes d'équité dans les négociations, qui ont pour conséquence une influence plus forte des délégations des pays développés par rapport à celles des pays en développement. Les ONG dénoncent également le peu d'ouverture des gouvernements aux représentants de la société civile lors des débats internationaux. Enfin, elles estiment les négociations internationales sur les forêts sont peu articulées et manquent de coordination.

Les ONG se sont beaucoup mobilisées pour la prise en compte des questions forestières par la CDB, certaines allant même jusqu'à qualifier de « Sommet des forêts anciennes » la sixième Conférence des Parties de la

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 4

CDB qui s'est déroulée à La Haye en 2002. Mais, au terme de cette négociation, la plupart d'entre elles a dénoncé le caractère peu contraignant du programme de travail de la CBD. Les espoirs que les ONG plaçaient dans le processus de négociation international sur les forêts se sont donc progressivement effacés. Pourtant, leur rôle dans la gouvernance mondiale des questions forestière n'a cessé de croître, à travers leurs campagnes de dénonciation médiatiques, leurs partenariats avec les pouvoirs publics pour le montage d'action de préservation des forêts, et leurs tentatives de régulation à travers des instruments de marché tels que la certification. Cette évolution du rôle des ONG participe pleinement de l'émergence de nouveaux systèmes de gouvernance mondiale des forêts.

## Les nouveaux systèmes de gouvernance mondiale

La notion de gouvernance mondiale a suscité un grand nombre de recherches qui s'inscrivent dans le prolongement des travaux sur les régimes. Précurseur en la matière, James Rosenau (1987) a mis à jour le processus de "gouvernance sans gouvernement", c'est-à-dire de formes de régulation des activités humaines qui émergent malgré l'absence de dispositifs de régulation internationaux issus des autorités officielles. Bien que les travaux sur la gouvernance mondiale soient abondants, le sujet reste très controversé. Comme le signale Pattberg (2006), le concept de « global governance » est en effet devenu un mot « bateau » dans l'analyse des relations internationales. Ce même auteur recense une dizaine de définition du concept de gouvernance, lequel recouvre une pluralité de formes de coordination entre les acteurs : ONG intervenant dans les processus de décisions internationaux, partenariats publics-privés érigés au niveau mondial, firmes transnationales dont le rôle dans la politique mondiale est croissant, etc.

Ces formes de coordination plurielles ont au moins un point commun : elles mettent l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique (Holec and Brunet-Jolivald, 1999). En premier lieu, le concept de gouvernance dénonce le modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités gouvernementales la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Il se distingue donc de l'idée classique du gouvernement, le gouvernement représentant l'institution, et la gouvernance, l'acte de gouverner (Rosenau & Czempiel, 1992). Deuxièmement, le concept de gouvernance met en exergue la multiplicité et de la diversité des acteurs qui interviennent dans la gestion des affaires publiques : les frontières entre le public et le privées sont redessinées avec le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché. L'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. Enfin, la gouvernance repose sur un processus d'interaction et de négociation entre intervenants hétérogènes, qui doit permettre de dépasser les

intérêts divers et conflictuels et éventuellement de parvenir à un consensus.

A la suite des travaux de Rosenau, plusieurs approches se sont développées mettant en exergue la « privatisation de la gouvernance », (Cutler, Hauffer & Porter 1999) autrement dit le rôle croissant des entités privées dans la régulation des activités humaines à l'échelle transnationale.

## Réseaux d'activisme transnationaux

L'un de ces axes de recherche a porté sur les réseaux d'activisme transnationaux (*transnational advocacy network*). Ils ont cherché à analyser la manière dont certaines entités privées influencent la politique mondiale à travers des actions militantes, en portant certaines questions au rang de priorités mondiales dans les agendas politiques, ou encore par l'intermédiaire d'actions de lobbying dans les enceintes de négociations internationales (Keck & Sikkink, 1998 ; Arts, 1998 ; O'Brien & al, 2000). Dans le secteur forestier, ces réseaux sont particulièrement actifs. Les grandes ONG environnementales possèdent toutes un programme sur les forêts qui se place dans les premiers rangs de leurs priorités d'action. Ainsi, avant le Sommet de la Terre à Rio en 1992, les campagnes relatives à la conservation des forêts étaient particulièrement virulentes, conduisant par exemple quelques gouvernements des pays de l'OCDE à tenter d'imposer une interdiction d'importation de bois tropicaux.

Plus récemment, face aux taux de déforestation de l'Amazonie brésilienne particulièrement élevés, notamment dans l'état du Mato Grosso, Greenpeace International a lancé une campagne visant directement les producteurs de soja et le gouverneur de l'Etat en personne. Le rapport "*Comendo a Amazônia*"<sup>3</sup> ("Dévorant l'Amazonie") publié récemment par l'ONG mentionne la responsabilité des grandes multinationales de commerce de produits agricoles de base, ADM (*Archier Daniels Midland*), Bunge et Cargill qui contrôlent 60% de la production de soja au Brésil et fournissent plus des trois quart de l'approvisionnement en soja pour l'alimentation animale des industries de transformation européennes. Cette campagne a atteint son apogée lors d'opérations "coup de poing" menées par Greenpeace au Brésil et en Europe. En mai 2005, à Santarem, en plein coeur de l'Amazonie, Greenpeace bloque durant plusieurs heures le terminal de chargement de soja de Cargill, que l'ONG considère illégal. Un mois plus tôt, des militants de Greenpeace occupaient en Europe, plusieurs restaurants de la chaîne *Mac Donalds*, accusant la multinationale de saccager l'Amazonie pour cultiver le soja nécessaire à l'alimentation des poulets utilisés pour la fabrication des produits que l'enseigne commercialise. Cette campagne

<sup>3</sup> *Eating up the Amazon*, Greenpeace, Avril 2006, <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/eating-up-the-amazon.pdf>

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 5

de Greenpeace largement médiatisée a affecté la filière soja déjà en situation de forte crise du fait de la politique monétaire du gouvernement brésilien. Une campagne de WWF-International a également démarré quelques années plus tôt, avec la publication, en octobre 2003, du rapport *"The Impacts of Soybean Cultivation on Brazilian Ecosystems"*. Ce rapport dénonce la responsabilité de la filière soja dans la déforestation amazonienne, la pollution atmosphérique, les conditions sociales déplorable des travailleurs et le mépris des droits des communautés locales et indigènes. Mais l'objectif final de cette campagne consiste davantage à définir des critères de production "responsables" du soja<sup>4</sup>. Pour ce faire, WWF s'appuie sur un partenariat avec des distributeurs, notamment suisses (*Migros* et *Coop*). Ensemble, ils ont élaboré une série de critères – appelés Critères de Bâle – qui encouragent la production de soja responsable.

*Mac Donald's* et d'autres entreprises agroalimentaires ont rapidement réagi à la campagne des ONG en exigeant des négociants brésiliens en soja regroupés dans l'ABIOVE (Association brésilienne des industries des huiles végétales qui regroupe entre autres *Cargill*, *Bunge*, le groupe brésilien *Amaggi* et le groupe français *Dreyfus*) qu'ils cessent de commercialiser des produits qui contribuent à la déforestation en Amazonie. Dans un communiqué datant du 24 juillet 2006, l'ABIOVE et l'ANEC (Association nationale des exportateurs de céréales) ont annoncé leur engagement de ne pas commercialiser de produits plantés à partir d'octobre 2006 qui proviendraient de parcelles appartenant au biome amazonien déboisées après la date de diffusion du communiqué. Ce moratoire sur la commercialisation de soja amazonien est prévu pour durer deux ans. Durant cette période, les deux associations s'engagent à travailler avec les gouvernements et les organisations représentant les producteurs et la société civile afin de préparer et de mettre en œuvre un plan d'action incluant le zonage et un système de vérification, de développer des stratégies d'incitations auprès des producteurs pour qu'ils se conforment aux législations brésiliennes et de travailler conjointement avec les acteurs intéressés pour développer de nouveaux instruments, politiques et règles pour leurs opérations dans le biome amazonien.

## Partenariats publics-privés

Le rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance mondiale a également été abordé à travers la manière dont ces acteurs interviennent dans le cadre de processus politiques concertés avec les pouvoirs publics. Certains auteurs ont analysé l'émergence des partenariats publics-privés et des « réseaux mondiaux de politique publique » (Reinicke & Deng 2000, Börzel & Risse, 2005) comme nouvelles modalités de gouvernance des

questions environnementales globales. Ces nouvelles formes de gouvernance représentent également un pan significatif de l'édifice forestier mondial. Des associations entre gouvernements ONG et secteur privé se constituent sur des bases géographiques ou sectorielles. Elles drainent une partie importante des fonds de coopération bi et multilatéraux et des ressources à la disposition des ONG internationales. Par exemple, le Partenariat pour les forêts du bassin du Congo a été impulsé lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002 par les gouvernements sud-africain et américain. Y participent d'autres gouvernements, des institutions internationales (OIBT, Banque mondiale, Secrétariat de la CBD, etc.), des centres de recherche forestière (CIFOR<sup>5</sup>, IUFRO<sup>6</sup>), des ONG (Wildlife Conservation Society, WWF, Conservation International, UICN) et des représentants du secteur privé. En tout, vingt-neuf partenaires sont associés à cette initiative originale. Un modèle de partenariat similaire, le partenariat pour les forêts d'Asie, a été lancé par le gouvernement japonais.

Un autre exemple de ce type de partenariat public-privé, fondé cette fois sur une base sectorielle, est celui qui s'est instauré pour lutter contre l'exploitation illégale des bois. Les ONG font de la lutte contre l'illégalité l'un de leurs thèmes de campagne majeur, en mettant en avant le rôle joué par la délinquance forestière sur la déforestation, la perte de revenus fiscaux et l'augmentation de la pauvreté. Selon le WWF, 50% de l'exploitation forestière du Cameroun serait illégale et 80% du bois brésilien serait produit illégalement<sup>7</sup>. Initié au cours des années 2000 par la Banque mondiale, treize gouvernements, des ONG et des représentants du secteur privé, le processus appelé FLEG (*Forest Law Enforcement and Governance*) vise à lutter contre la délinquance forestière notamment à l'aide d'accords de partenariat bilatéraux. Certains de ces accords prévoient entre autres des dispositions de vérification de la légalité, y compris par le biais d'une plus forte implication de la société civile, et des mesures incitant la mise en œuvre des lois par les industriels.

Les industriels jouent également le jeu de la légalité en développant, avec des ONG, des systèmes autonomes de vérification. C'est le cas du système de monitoring des concessions forestières du Bassin du Congo développée par IFIA<sup>8</sup> en collaboration avec plusieurs ONG dont *Global Forest Watch*, le *World Resources Institute* (WRI), l'IUCN et le WWF. Ce système vise à distinguer, par une attestation de légalité, les entreprises qui respectent les lois en vigueur. Les entreprises adhèrent sur une base volontaire, sur la base de critères de respect

<sup>4</sup> *Soja, oleo de palma e florestas tropicais : uma estrategia para a vida*, WWF Brasil, septembre 2005

<sup>5</sup> Center for International Forestry Research

<sup>6</sup> International Union of Forest Research Organizations

<sup>7</sup> *The Timber Footprint of the G8 and the China*, WWF, www.panda.org

<sup>8</sup> Association Inter Africaine des Industries Forestières

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 6

des lois et d'engagement dans l'aménagement durable des forêts élaborés par un comité de pilotage multipartite, associant des représentants des organisations régionales des ONG et des représentants du secteur privé. Le WRI est chargée de contrôler le respect de ces critères par le biais d'un audit. Si des infractions sont constatées, des procédures de médiatisation sont prévues, créant un effet de réputation pour l'entreprise mise en cause. Au terme d'un délai d'un mois si l'entreprise n'est toujours pas en conformité, son attestation de légalité peut lui être retirée. Le certificat attestant de la légalité de l'exploitation forestière est joint aux autres documents requis pour l'exportation des produits. Des organismes certificateurs ont élaboré des systèmes de contrôle légèrement différents, comme le certificat « Origine et Légalité des Bois » mis au point par la société de contrôle Eurocertifor (actuellement Bureau Veritas) en 2004.

## Systèmes de gouvernance privés

Ce n'est que très récemment que certains chercheurs se sont penchés sur les processus de régulation exclusivement privés, basés sur un dialogue transnational entre acteurs non-étatiques de nature différente (ONG et entreprises, par exemple). Ces nouvelles configurations privées sont nouvelles dans la mesure où elles ne cherchent plus à influencer les politiques publiques au moyen de campagnes médiatiques ou via leur participation active à des coalitions publiques privées. Elles élaborent des règles du jeu globales, en dehors de tout cadre étatique. Elles se distinguent également d'autres formes de gouvernance privées telles que les processus d'autorégulation que les entreprises développent au titre de l'amélioration de leur responsabilité sociétale, et qui sont rendues possibles par la délégation implicite ou explicite des gouvernements d'une partie de leurs pouvoirs de décision (Cutler et al. 1999).

Au contraire, selon Cashore (2002), les Etats n'ont pas de pouvoir de décision face à ce qu'il qualifie de systèmes de gouvernance non étatiques pilotés par le marché (Non state market governance system). Dans ce système de gouvernance, les processus de décision politiques seraient fondés sur la manipulation des marchés mondiaux par des entités non étatiques. Pattberg (2004) parle de ce nouveau phénomène comme d'une institutionnalisation de la gouvernance privée : *"This institutionalisation of private governance is different from ad-hoc partnership or strategic alliances because it involves the notion of shared norms and principle as well as the prescription of role and responsibilities"*.

Dans le domaine forestier, bien que longtemps cantonnée dans la sphère de responsabilité des pouvoirs publics, la définition des standards de « bonne gestion » fait désormais de plus en plus appel à des modalités de construction privée, notamment dans le cadre de forums de concertation multi-acteurs réunissant des industriels, distributeurs, négociants, ONG environnementalistes,

consultants, communautés locales, forestiers, etc. L'un de ces forums a été institutionnalisé dès 1993 par la création d'une organisation internationale à but non lucratif, sous l'impulsion de l'ONG WWF le *Forest Stewardship Council* (FSC). Le conseil d'administration du FSC est composé d'acteurs d'horizons divers du monde forestier issus de plusieurs pays : mouvements écologistes, entreprises forestières, organisations de peuples indigènes, etc. Les standards de gestion forestière élaborés par le FSC sont le produit de l'engagement des acteurs et sont d'application volontaire. Leur spécificité vient du fait qu'ils résultent d'un accord issu de la confrontation de points de vue hétérogènes et qu'ils s'adressent potentiellement à un grand nombre d'acteurs autonomes susceptibles de les adopter. D'autre part, les modalités d'application et de contrôle de la mise en œuvre des standards du FSC font appel à une procédure spécifique de certification volontaire. La certification volontaire consiste en la délivrance d'un certificat, garantissant le respect de 10 principes et 56 critères établis par le FSC International. Cependant, le respect de ces normes de gestion forestière n'est pas directement contrôlé par cette organisation originale. Ce sont des organismes tiers, jugés indépendants, et accrédités par le FSC, qui sont chargés de cette fonction. Lorsque des initiatives nationales du FSC sont créées et reconnues par FSC International – sur la base d'un modèle similaire au FSC International – les organismes de contrôle de la gestion forestière peuvent certifier les bonnes pratiques sur la base d'indicateurs élaborés localement par ces initiatives nationales.

Enfin, le FSC, comme forum international multiacteurs, participe de l'effort de construction d'une société civile mondiale. Le dispositif de représentativité procédurale du FSC permet en effet d'assurer à l'ensemble des participants une égalité de conditions de participation ainsi qu'une transparence de fonctionnement. Les membres du FSC International (ONG et représentants du secteur privé, les Etats sont exclus) sont répartis dans en trois chambres (économique, sociale et environnementale) dont le poids électoral est équivalent quel que soit le nombre de participants de chaque chambre. Les votes sont pondérés de manière à obtenir une parité de la représentation entre les membres du Sud et ceux du Nord dans chaque chambre, quel que soit le nombre de votants du Nord et du Sud. L'espace de dialogue instauré par le FSC est ouvert à tous, organisation et individus, mais le poids électoral des membres individuels ne doit pas dépasser 10%. Le système de votation et de répartition des intérêts dans les instances décisionnelles du FSC international peut donc être considéré comme une tentative de trouver une issue démocratique à des problèmes collectifs à l'échelle mondiale.

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 7

## **Potentiel régulateur du FSC comme institution de gouvernance globale privée**

L'analyse du potentiel régulateur du FSC que nous proposons comporte plusieurs volets. En premier lieu, elle concerne les deux caractéristiques fondamentales qui distinguent le FSC des autres formes de gouvernance forestière : un système de normes privées volontaires dont la portée est universelle ; des modalités d'application et de contrôle de ces normes à travers un instrument de marché singulier, la certification. En quoi ces deux caractéristiques particulières du système de gouvernance globale du FSC permettent-elles d'apporter des solutions aux problématiques forestières globales ?

En second lieu, par potentiel régulateur nous entendons non seulement les effets directs mais également les effets collatéraux et les transformations institutionnelles et politiques induites par le FSC. Les effets directs sont les changements comportementaux des acteurs directement ciblés par les règles de gestion forestière du FSC, que ce soient ceux qui décident de s'engager dans une démarche de certification ou ceux qui possèdent déjà un certificat de bonne gestion. Les effets collatéraux sont ceux qui peuvent être directement liés à l'émergence du FSC, dont les effets sur la gouvernance globale n'ont pas été anticipés, et qui ne correspondent pas aux objectifs initialement annoncés par le FSC. Enfin, les effets politiques du FSC sont multiples. Ils concernent la contribution du FSC à une redéfinition des frontières entre la sphère de décision publique et la sphère de décision privée. Il s'agit également des processus de construction démocratique que le FSC implique. Les effets politiques peuvent également être appréhendés à travers la réplication de formes d'actions publiques et les processus de création de politiques publiques que le FSC provoque.

### **Gouverner par le marché ?**

A travers son analyse de la certification forestière, Cashore (2002) a largement contribué à conceptualiser les nouvelles formes de gouvernance globale privée, qui sont caractérisées par une autorité diffuse et localisée sur les marchés. Selon cette conception très libérale de la régulation des affaires publiques, ce sont les consommateurs qui, par leur consentement à payer des produits certifiés plus chers que des produits conventionnels, vont inciter les producteurs à améliorer leurs pratiques de gestion forestière. Or, les quelques études de marché réalisées jusqu'à présent montrent que le consentement à payer des consommateurs pour des produits certifiés est faible (Ozanne & Vlosky, 1997, 2003), alors même que leur préoccupation sur la perte des forêts tropicales est croissante et que leur connaissance des systèmes de certification s'est affinée. Même en Europe, où la sensibilité écologique des consommateurs est la plus forte, la FAO précisait récemment qu'à part aux Pays-Bas, les

consommateurs finaux ne demandent guère de produits forestiers certifiés<sup>9</sup>.

Afin de contourner ce problème, les ONG instigatrices du FSC ont mené des campagnes actives auprès des détaillants et des importateurs. En s'engageant à ne s'approvisionner qu'en bois certifié FSC, de grandes compagnies privées ont suscité une demande. Les tensions sociales générées par ces campagnes ont conduit les différentes à accepter un compromis institutionnalisé en ce qui concerne la façon dont cet instrument doit réguler le secteur forestier (Lafrance, 2005). Cette construction sociale du marché de la certification FSC reste toutefois limitée : elle est efficiente uniquement dans les secteurs où les distributeurs sont en situation d'oligopsonne. Par exemple, dans le secteur de la construction civile, le commerce des bois et produits dérivés est assez concentré dans certaines enseignes spécialisées qui peuvent exiger de leur fournisseurs qu'ils obtiennent la certification FSC. Mais dans certains pays, la vente est atomisée dans une multitude de PME qui ne peuvent pas jouer ce rôle de goulet d'étranglement. C'est essentiellement sur les marchés européens que la demande de produits certifiés est la plus soutenue, bien qu'elle soit en expansion au Canada et aux Etats-Unis. En revanche, les grands marchés d'Asie et d'Amérique latine ne sont pas encore sensibles aux produits forestiers certifiés<sup>10</sup>.

Le marché des produits forestiers certifié se développe par conséquent dans les secteurs impliquant de grands groupes privés multinationaux, implantés dans les pays où la sensibilité environnementale est particulièrement marquée. Il s'agit principalement du marché des pâtes et papiers dominé par quelques multinationales, de certains marchés de matériaux d'articles en bois vendus aux détails par de grandes chaînes de magasin de bricolage (*Home Depot, B&Q...*), ou quelques grandes chaînes de distribution de mobilier (*Ikea...*). De fait, l'étroitesse du marché de la certification constitue encore à l'heure actuelle une sérieuse limite à la portée du FSC comme système de gouvernance des forêts.

Une autre limite se situe au niveau de l'offre : puisque les détaillants ne prennent pas en charge le coût de la certification à travers un prix de vente plus élevé de leurs produits, ce coût est répercuté sur les producteurs. Pourquoi ces derniers augmenteraient-ils leurs coûts de production et réduiraient-ils leurs bénéfices en s'engageant dans des programmes de certification forestière onéreux ? L'intérêt qu'ont les producteurs des pays tropicaux de s'engager dans la certification est donc essentiellement de maintenir leur accès aux marchés américain et Nord européens. Mais davantage que les

<sup>9</sup> *Revue annuelle du marché des produits forestiers en 2005-2006*, FAO, 2006

<sup>10</sup> *Le commerce international des produits et services forestiers*, FAO, 2006 <http://www.fao.org/forestry/site/11475/fr/page.jsp>

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 8

avantages liés à la certification, d'autres facteurs comme le prix ou la qualité des produits forestiers conditionnent encore largement les échanges internationaux de bois tropicaux. Les professionnels du commerce de bois signalent d'ailleurs qu'il est extrêmement difficile de s'approvisionner en bois certifié FSC, en particulier issu des forêts tropicales<sup>11</sup>. Certains cas sont relatés où, afin de pouvoir satisfaire les commandes de bois tropicaux en quantité et en qualité, certaines entreprises auraient été dans l'obligation de compléter leurs livraisons de bois issu de forêts certifiées par du bois issu de forêts non certifiées (Counsell & Loraas, 2002).

Enfin, remarquons qu'une grande partie de la production mondiale de bois est exclue de ces marchés construits des produits forestiers certifiés, puisque moins de 10% seulement de la production mondiale de bois fait l'objet d'échanges internationaux. Les produits forestiers sont essentiellement commercialisés ou utilisés sur des marchés domestiques, dont nombreux sont peu sensibles aux conditions de production des bois et à la certification. Dans les pays en développement, en particulier, la structure des marchés est très concurrentielle, ces marchés sont souvent informels voire inexistantes, et la part d'autoconsommation est encore très significative. *In fine*, cette limite intrinsèque du FSC comme système de gouvernance globale privé est soulignée Thornber et al. (2000) : elle concerne surtout les producteurs intégrés dans la sphère de l'économie marchande et touche peu les producteurs ruraux situés en dehors de l'économie de marché, alors même que ces acteurs jouent un rôle crucial dans les dynamiques d'évolution du couvert forestier, en particulier en zone tropicale.

En septembre 2006, la surface de forêts dont la gestion était certifiée par le FSC atteignait 79 millions d'ha dans 74 pays. Certes le nombre de pays concerné est représentatif et les surfaces certifiées sont significatives. La progression des superficies de forêts gérées selon les normes du FSC est également remarquable. Mais rapporté aux quatre milliards d'hectares que représente le couvert forestier mondial, les possibilités de gouvernance des forêts offertes par le FSC doivent être relativisées.

## Gouverner par les normes ?

L'une des limitations de la portée du FSC comme institution de gouvernance globale tient au décalage entre les normes internationales du FSC et le contexte local de leur application. Le processus de certification et la menace de retrait du certificat en cas de non respect de son cahier des charges sont effectivement des éléments qui contribuent au renforcement de l'application des lois forestières dans des pays où les administrations chargées du contrôle de l'application des lois ne sont pas dotées de moyens et d'effectifs suffisants et où les

ressources forestières sont très étendues. Le certificat est délivré pour une période limitée au terme de laquelle il peut être retiré si les normes FSC ne sont plus respectées par l'entreprise forestière. Un système de sanction est également prévu permettant de retirer le certificat en cours de période. Les organismes de certification peuvent également être sanctionnés, via le retrait définitif ou pour une période limitée de leur accréditation. Par exemple, l'accréditation au système FSC a été provisoirement retirée à l'organisme de certification hollandais SKAL en 2001 (Kern 2004).

Mais l'effectivité du système ne doit pas être appréhendée uniquement à l'aune de ses qualités exécutoires mais également à travers ses capacités d'appropriation par une gamme très large d'acteurs. Or, dans les endroits où la propriété forestière est caractérisée par un très grand morcellement et de petites surfaces, les producteurs forestiers sont fortement opposés au système de certification FSC. Lorsque les traditions de gestion forestière sont historiquement très ancrées et que les propriétaires gèrent leur patrimoine « en bons pères de familles » générations après générations, comme c'est le cas en France, le rejet du FSC est encore plus marqué. Il faut ajouter que les coûts de la certification défavorisent les petites exploitations (Guéneau, 2002). Ces coûts comprennent les coûts de l'évaluation préliminaire de la certification, ceux des changements de gestion nécessaires pour obtenir la certification et enfin, les coûts de l'audit annuel d'évaluation. Une partie de ces coûts sont fixes et induisent en conséquence des effets d'échelle : plus l'exploitation forestière est petite, plus la part de ces coûts dans le prix total du produit certifié sera forte, plus la certification forestière génèrera des désavantages compétitifs. Inversement, les exploitations de grande taille seront celles qui auront le plus de facilités à supporter ces coûts.

Le décalage entre normes internationales du FSC et contexte local est particulièrement important dans les pays tropicaux. Selon Atyi et Simula (2002), parmi les principaux obstacles au développement de la certification dans les pays tropicaux figurent l'absence de flexibilité des normes de certification, la déconsidération du contexte local d'usage des ressources naturelles, et les conflits entre la législation nationale et les règles de certification. De fait, le FSC s'est développé beaucoup plus rapidement dans les zones de forêts boréales ou tempérées que dans les zones tropicales. De plus, le développement de la certification s'est concentré davantage sur les plantations industrielles en zone tropicale. Par exemple, entre 2000 et 2005, la part des surfaces des plantations industrielles certifiées par le FSC au Brésil se situait autour des deux tiers du total des surfaces de forêts certifiées<sup>12</sup>. Les exploitations de faible taille et les forêts gérées par des communautés étaient éga-

<sup>11</sup> *Position sur l'écocertification*, Note de l'association *Le Commerce du Bois* au Groupe national de travail sur les forêts tropicales humides, Paris le 30 août 2005.

<sup>12</sup> Données disponibles sur le site du FSC-Brésil (<http://www.fsc.org.br/>).

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 9

lement peu touchées par le FSC. Ces arguments limitent la portée de l'imposition, par le FSC, de règles exécutoires – y compris issues d'accords internationaux - que certains chercheurs mettent souvent en avant (Kern, 2004 ; Pattberg, 2006).

Le déséquilibre entre le Nord et le Sud est également visible au niveau des instances de décision et d'élaboration des normes du FSC. Entre 1993, date de la création du FSC, et fin 2005, la répartition géographique des membres du FSC n'a que très peu évolué. Les représentants issus de l'Amérique du Nord et de l'Europe représentent actuellement environ 60% des membres du FSC, ce qui était déjà le cas en 1993. Certains grands pays forestiers ne sont pas ou peu représentés comme la Russie et la Finlande, ou encore les pays africains du Bassin du Congo. Le FSC a cherché à corriger ce déséquilibre par une pondération des votes : quels que soient le nombre de participants du Sud dans chaque chambre – écologique, sociale et économique, leurs votes représentent la moitié des voix. Plusieurs remarques peuvent être avancées qui limitent la portée de ce dispositif de rééquilibrage. Premièrement, le système de votation équilibré est essentiel mais non suffisant. Les catégories d'acteurs sous-représentés sont en position de minorité dans les débats et parfois, leurs manques de connaissances sur un sujet ne leur permettent pas de s'opposer à une décision qui pourra les défavoriser. La faiblesse de la participation des représentants des pays tropicaux limite les possibilités de construction d'un agenda de discussion et d'élaboration de normes qui reflètent leurs préoccupations au plus près. Deuxièmement, les critères retenus par le FSC pour définir les catégories « Nord » et « Sud » sont le niveau revenu moyen par habitant. De ce fait, un certain nombre de pays en transition appartiennent à la catégorie « Sud », comme la Pologne ou la Hongrie. Il en résulte que la moitié des votes est attribuée à moins de 15 % seulement de la population mondiale, la plus riche d'entre elle. Mais surtout, cette répartition ne traduit pas correctement les spécificités des forêts du Nord (boréales et tempérées) par rapport à celles des forêts tropicales pour lesquelles les enjeux de conservation sont beaucoup plus marqués (Dingwerth, forthcoming). Par ailleurs, il faut remarquer que les membres du Sud sont représentés par une proportion élevée de représentants individuels, respectivement 59 %, 53% et 71% dans les chambres environnementale, sociale et économique fin 2005. De plus, ce sont surtout des organisations de pays en transition qui forment cette composante « Sud ». Au final, la façade démocratique souvent affichée par les supporters du FSC comme un point fort du système cache en réalité une sous représentation de groupes socialement organisés et de représentants du secteur privé des pays tropicaux dans les instances décisionnelles du FSC. Ce facteur a certainement contribué à maintenir le décalage entre les normes internationales du FSC et leur contexte local d'application.

En raison de ce décalage, la certification reste un levier d'action extrêmement limité pour résoudre les problèmes qui sont considérés comme cruciaux pour l'avenir des forêts tropicales. Il s'agit en particulier de l'exploitation illégale des forêts, de l'instabilité foncière, et de la conversion des terres forestières à d'autres usages tels que l'élevage et l'agriculture. Examinons les effets du FSC sur ces trois questions.

Au cours de ces dernières années, les surfaces forestières aménagées ont fortement progressées sous les tropiques. Selon l'OIBT, 96,3 millions d'hectares, soit 27% du domaine forestier permanent naturel tropical de production est actuellement couvert par des plans de gestion. Mais une grande partie de ces derniers ne sont pas encore mis en œuvre (ITTO, 2006). Malgré les injonctions réglementaires d'aménagement qui ont cours dans plusieurs pays tropicaux, un grand nombre de producteurs forestiers maintiennent des pratiques d'exploitation illégales. L'application des lois forestières est souvent médiocre en raison de personnel insuffisant, de l'éloignement de la ressource, et de la confusion créée par de multiples lois, par la décentralisation et d'autres processus politiques (ITTO, 2006). La plupart des observateurs s'accordent sur le fait que la délinquance forestière constitue l'une des principales menaces qui pèsent sur les forêts tropicales. La certification permet-elle de lutter contre ce fléau ? Certes, le respect des législations nationales est l'une des conditions requise pour l'obtention du certificat FSC. Mais le fossé qui sépare les normes FSC très exigeantes de la réalité d'une grande partie des pratiques de gestion des forêts tropicales est encore trop large pour qu'une réelle incitation à travailler dans la légalité soit possible à travers la certification. Gullison (2003) rapporte qu'une compagnie forestière amazonienne parle de coûts d'exploitation 30% plus élevés dans les forêts certifiées que dans les forêts exploitées de manière conventionnelles. Les exploitants forestiers qui respectent les lois signalent qu'ils sont soumis à la concurrence impitoyable de ceux qui continuent à développer des pratiques illicites (Espach 2005). En Amazonie brésilienne, une grande partie des entreprises de transformation de bois qui commercialisent des produits certifiées FSC doivent acheter leurs propres terres forestières pour garantir la légalité de leur approvisionnement.

Deuxièmement, les conflits fonciers sont encore largement présents dans les pays forestiers tropicaux. En raison de l'insécurité foncière, les producteurs ne sont pas incités à mettre en œuvre de plans d'aménagement coûteux, et encore moins de répondre à des standards de certification exigeants qu'ils ne sont pas certains de pouvoir respecter à long terme (Becker, 2004). Au Brésil, les « invasions » des propriétés forestières sont monnaie courante, de même que la falsification des titres de propriété. Par exemple, environ 2000 personnes se sont installées en juin 2005 sur une propriété amazonienne appartenant au groupe Martins, dont les forêts

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 10

sont gérées selon les normes du FSC. Ces nouveaux occupants auraient déboisé et mis en danger les plans de réintroduction de la faune mis en place par l'entreprise<sup>13</sup>. Plusieurs cas de conflits fonciers entre les entreprises forestières certifiées et les communautés locales sont documentés (Lachefski & Freris, 2002 ; Carneiro, 2004, Fanzeres & Murrieta, 2000). Les autorités brésiliennes suspendent d'ailleurs régulièrement les autorisations d'exploitation forestière dans des zones certifiées, en vue de clarifier la situation foncière. Certaines entreprises brésiliennes, confrontées à la complexité de la situation foncière, sont en voie d'abandonner leurs activités forestières pour se consacrer à d'autres activités moins risquées<sup>14</sup>. Ces problèmes fonciers sont également observables dans les quelques forêts communautaires certifiées par le FSC.

Un autre facteur limitant la portée du FSC comme système de gouvernance globale privée est lié aux rapports coûts/avantages des modes de gestion forestière qui sont certifiés par le FSC. Le raisonnement économique est simple : en raison de taux d'actualisation élevés dans des pays en développement, le bois récolté dans un horizon lointain ne devrait avoir qu'une valeur assez faible ne justifiant pas les investissements dans le modèle technique de gestion forestière requis pour la certification. Cette argumentation souvent mise en avant dans la littérature anglosaxonne (Niesten & Rice, 2004) est toutefois contestée par plusieurs auteurs. Karsenty & Nasi (2004) estiment que si l'on prend en compte les progrès technologiques en matière de transformation industrielle du bois, la rente économique recréée régulièrement rend attractifs les investissements à long terme dans la gestion des forêts naturelles. Les mêmes auteurs ajoutent que l'aménagement des forêts permet également d'avoir une incidence sur les résultats économiques à court terme du fait de l'augmentation de la productivité du travail et de la diminution des coûts de fonctionnement. Plusieurs études comparatives entre exploitation à faible impact et exploitation conventionnelle semblent appuyer les arguments de Karsenty et Nasi. Selon Barreto et al. (1998) et Holmes et al. (2002), les gains de productivité et la réduction des gaspillages qui découlent d'une exploitation bien gérée lui confèrent des avantages économiques par rapport à une exploitation conventionnelle. Si, à l'appui de ces travaux, on peut se targuer des avantages économiques des forêts bien gérées selon les normes du FSC, il reste toutefois que la gestion durable aux fins de la production du bois est moins rentable pour les diverses parties concernées (gouvernements, concessionnaires et communautés locales) que d'autres

modes possibles d'utilisation des terres (ITTO, 2006). En effet, en raison des taux d'actualisation élevés et l'insécurité foncière et politique qui caractérisent les pays tropicaux, les coûts d'opportunité d'une gestion à long terme des forêts sont très élevés par rapport à leur conversion à des usages agricoles (Gullison, 2003). En définitive, la gouvernance globale des forêts par le FSC, à travers son principal instrument, la certification de la bonne gestion forestière, n'a pas que peu de prise sur la conversion des forêts en pâturage et en terres agricoles, dynamique principale de la déforestation dans plusieurs pays tropicaux.

Le FSC a tenté de réduire le décalage entre ses normes internationales exigeantes et les difficultés d'application locale en impulsant la création d'initiatives nationales dans les pays tropicaux, qui pourraient adapter les principes et critères du FSC à l'aide de standards de bonne gestion appropriés au contexte local. Le FSC International a également promu la « certification de groupe », par l'entremise d'un groupement forestier, d'une société sylvicole ou d'un conseiller forestier, qui permet de réduire les coûts liés à l'audit et à la certification. Enfin, FSC International a approuvé en 2004 de nouveaux standards pour les forêts de faible surface gérées de façon peu intensive (*Small and Low Intensity Managed Forests* - SLIMFs) qui permettent de minimiser les coûts de la certification pour les petits producteurs. Les règles et standards du FSC sont donc désormais plus flexibles et mieux adaptés aux contextes locaux des pays tropicaux. Les organismes certificateurs accrédités par le FSC sont également davantage présents que par le passé dans les zones tropicales. Les adaptations des règles du FSC ont permis à certains groupes d'acteurs d'obtenir plus facilement les certificats. Par exemple, une terre indigène d'Amazonie brésilienne de 1,5 million d'hectares a été certifiée selon les normes du FSC fin 2006, ce qui représente à l'heure actuelle la certification la plus étendue en forêt tropicale. Cette forêt est peuplée par les indiens Kayapo qui exploitent essentiellement la noix du Brésil. La certification a été obtenue sur la base des normes du FSC sur les produits forestiers non ligneux.

Certains chercheurs pointent néanmoins les nombreuses difficultés auxquelles font face les initiatives de certification de la gestion communautaire des forêts. Garcia Drigo et al. (2006) montrent que les raisons qui poussent les communautés à obtenir le certificat FSC sont d'une part les espérances d'augmentation de leurs revenus à court terme et d'autre part la protection de l'intégrité de leurs territoires contre des colons venant d'autres zones. Mais dans les faits, de nouveaux occupants s'installent sur les terres communautaires, soit parce qu'elles sont libres soit parce qu'elles ont été abandonnées. Or, ces nouveaux occupants préfèrent souvent déboiser les parcelles afin d'installer des élevages extensifs de bovins, plutôt que de gérer les forêts selon les principes du FSC. Par ailleurs, les projets de certification de forêts

<sup>13</sup> "Sem-toras" ameaçam as florestas certificadas, Pinto, R.J., O Diário do Para - 01/07/2005  
<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=168214>  
 Projetos certificados são prejudicados, Pinto, R.J., O Diário do Para - 05/07/2005  
<http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=168691>

<sup>14</sup> Entretien personnel avec le directeur de l'entreprise EMAPA, Belém, Brésil.

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 11

communautaires sont largement tributaires de l'assistance financière et technique des ONG et des bailleurs de fonds. Les communautés ne sont pas suffisamment responsabilisées quant aux risques financiers encourus et commercialisent des produits de faible qualité qui ne trouvent pas preneurs sur les marchés (Garcia Drigo & al, 2006).

## Effets comportementaux

L'influence croissante du FSC sur la gouvernance globale des forêts est souvent montrée par ses promoteurs au moyen d'indicateurs tels que la surface forestière certifiée, le nombre de certificats délivrés et leurs évolutions respectives. Par exemple, fin 2006, près de 900 certificats de gestion forestière conformes aux normes du FSC ont été délivrés par des organismes de contrôle accrédités par le FSC. Ces chiffres, souvent présentés comme une marque de succès du FSC, ne permettent toutefois pas d'attester formellement que le processus de certification a réellement eu une incidence sur le changement de comportement des détenteurs des certificats, à travers une amélioration de leurs pratiques de gestion forestière.

La question de savoir si la certification permet aux entreprises de développer des stratégies de marketing vert sans réels changements substantiels de leurs pratiques reste très controversée. Plusieurs chercheurs ont tenté d'y répondre au moyen d'indicateurs spécifiques, comme les actions correctives préconisées par les organismes de contrôle de la certification lors du processus d'audit initial (Thornber, 1999, Gullison 2003, Newsom & al., 2005). Ces travaux montrent que les organismes de contrôle ont exigées des entreprises engagées dans une démarche de certification qu'elles adoptent des actions correctives dans plusieurs domaines environnementaux et sociaux.

Au Brésil, le rapport d'évaluation élaboré par l'organisme de contrôle SCS sur la certification de la gestion forestière de l'entreprise *Cikel* montre que des changements comportementaux significatifs des pratiques de l'entreprise ont été requis (Bauch & al.). Entre autres, SCS a demandé à l'entreprise de démarquer les zones utilisées par les communautés traditionnelles de *Quilombos* pour leurs activités de chasse et de cueillette de subsistance. Cette démarcation doit en outre être acceptée formellement par ces communautés. D'autres actions ont concerné des mesures sociales (amélioration des droits des employés, obligation de recrutement local, etc.) ou environnementales (élaboration d'un plan de caractérisation de la faune afin d'implanter des zones de conservation, définition d'indicateurs de surveillance de la faune rare et menacée d'extinction, etc.).

Certains observateurs font cependant remarquer que des différences importantes existent entre les régions tropicales. En Amazonie brésilienne, les procédures de contrôle

seraient davantage attentives à l'amélioration des questions environnementales et sociales qu'en Afrique (Casagagne, 2006). Au cours d'un entretien avec un responsable d'une ONG écologiste celui-ci nous faisait remarquer les difficultés d'application de certaines normes du FSC relatives aux conditions de travail des employés des compagnies forestières en Afrique centrale. Par habitude et par commodité, certains employés refuseraient d'utiliser les équipements de sécurité, et malgré les procédures d'audits contraignants, il est souvent bien difficile de les y obliger. Résignés, les organismes de contrôle décideraient de passer l'éponge en entonnant un slogan bien connu : « Vous savez, ici, c'est l'Afrique... ».

Par ailleurs certains auteurs signalent que de nombreuses entreprises disposaient déjà de pratiques de gestion forestières « supérieures à la moyenne » avant d'obtenir la certification (Atyi & Simula, 2002). C'est notamment le cas des forêts publiques certifiées, lorsque les administrations forestières sont suffisamment puissantes pour appliquer des normes de gestion et contrôler leur efficacité. C'est également le cas de certaines forêts tropicales privées, lorsque les ONG, les bailleurs de fonds et les instituts de recherche fournissent une assistance technique et des financements permettant d'améliorer la gestion forestière. Selon Pattberg (2005), en Allemagne, environ le tiers des opérateurs engagés dans une démarche de certification de la gestion forestière auraient été en conformité avec les standards du FSC avant que le processus de certification ne démarre. Au terme d'une enquête menée au Brésil et en Argentine, Espach (2006) relate que, selon les auditeurs et consultants forestiers interviewés, les changements de pratiques liées à la certification FSC sont assez faibles. Comme le signale Richards (2004), plus le fossé entre les pratiques d'exploitation forestière d'une entreprise et celles qui sont requises pour obtenir la certification du FSC est important, moins l'incitation à s'engager dans une démarche de certification est forte. Autrement dit, les entreprises dont les pratiques de gestion forestières sont les plus mauvaises sont celles qui sont les moins enclines à les améliorer à travers la certification.

## Effets collatéraux

Le premier effet collatéral de l'émergence du FSC est relatif à des problèmes structurels d'équité internationale. La certification FSC connaît en effet un succès bien plus important dans les pays du Nord que dans les pays tropicaux, où, paradoxalement, la biodiversité est la plus riche et les forêts sont les plus menacées. Selon le FSC-International, plus de 82% des surfaces forestières dont la gestion est certifiée par le FSC se situent en Europe et Amérique du Nord. 3% des surfaces seulement sont situées en Afrique (2,5 millions d'hectares dont 1,7 dans la seule Afrique du Sud) et 4% dans la zone Asie et Pacifique. Ces divergences Nord-Sud dans le développement de la certification FSC s'explique en partie par

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 12

les différentiels de coûts entre pays développés et pays en développement. Selon Gullison (2003), les coûts de la certification de grandes compagnies forestières aux Etats-Unis ou en Pologne attendraient 0,02 à 0,03 US\$ par mètre cube contre 0,26 à 1,10 US\$ dans les pays tropicaux et plus de 4 US\$ pour les petits producteurs d'Amérique latine. Ces écarts significatifs n'auraient pas d'importance si les produits échangés ne se concurrençaient pas entre eux sur les mêmes marchés. Malheureusement, c'est en partie le cas. Pour certains usages comme les menuiseries, les produits forestiers tropicaux peuvent entrer en compétition non seulement avec les bois tempérés et boréaux, mais également avec d'autres matériaux tels que le PVC et l'aluminium. Les exigences de certains acteurs présents sur les grands marchés de coopération européens, qui obligerait leurs fournisseurs à recourir systématiquement à la certification, peuvent agir comme des mesures d'interdiction des bois tropicaux. En définitive, l'hypothèse d'un recours à la certification à des fins stratégiques par certains acteurs, dans le but d'évincer leurs concurrents, ne doit pas être complètement écartée. Elle mériterait cependant d'être davantage étayée par des analyses économiques.

Si l'exigence de la certification FSC devient la norme pour la commercialisation de certains produits sur certains marchés – notamment européen – alors les entreprises implantées dans les pays tropicaux pourraient être amenés à détourner leurs flux d'exportation vers marchés moins sensibles aux considérations environnementales, mais néanmoins porteurs. Les pays émergents, notamment la Chine, présente de telles caractéristiques. Les opérateurs pourraient également être tentés de vendre leurs entreprises à des investisseurs étrangers, dont certains seront peu enclins à améliorer leurs pratiques environnementales compte tenu de leurs accès privilégiés aux marchés écologiquement peu sensibles. Pire encore, si les barrières à l'entrée des marchés européens sont trop élevées, les opérateurs pourraient être tentés de convertir les forêts à des usages différents, plus lucratifs, comme l'agriculture ou l'élevage.

Dans le domaine de la pâte et du papier, l'offre de bois FSC est également inégalement répartie au point de vue géographique. Or certaines unités de production de pâte à papier, dont les clients ont opté pour la certification FSC, ont également des difficultés d'approvisionnement en bois issu de forêts gérées selon les normes du FSC. En France, par exemple, les propriétaires forestiers et l'Etat gestionnaire, à travers l'Office national des forêts (ONF), ont massivement opté pour un système de certification concurrent du FSC. Il en résulte que certaines usines papetières sont dans l'obligation de s'approvisionner à l'étranger pour satisfaire les commandes des fabricants de papiers européens exigeant le label FSC. Paradoxalement, cette situation pourrait entraîner des impacts écologiques élevés liés au transport des bois.

Le second effet détourné du système de gouvernance globale privée des forêts est lié à l'apparition de systèmes de certification volontaires concurrents du FSC. Plusieurs initiatives privées ont émergé en Amérique du Nord (systèmes de certification SFI *Sustainable Forestry Initiative* aux Etats-Unis et système CSA *Canada Standard Association*) et en Europe (PEFC *Pan European Forest Certification Scheme*) au cours des années 1990. D'autres programmes de certification volontaire ont été impulsés par les gouvernements, notamment dans les pays en développement : système CERFLOR au Brésil, CERTFLOR au Chili, MTCC en Malaisie, etc. Le point commun de ces initiatives est qu'elles ont été créées en réaction directe à la menace de perte de pouvoir des acteurs économiques ou des Etats sur la gouvernance des forêts que représentait l'émergence du FSC, organisation soutenue par les ONG.

La plupart des systèmes de certification qui entrent en concurrence avec le FSC ont été regroupés au sein du PEFC dont le sigle signifie désormais *Programme for the Endorsement of Certification Scheme* (Programme de reconnaissance des certifications forestières). Ce programme est devenu un dispositif international de reconnaissance mutuelle des initiatives nationales volontaires de certification et compte parmi ses membres, outre les programmes de certification CSA, SFI, CERFLOR, CERTFLOR, et MTCC, le système australien de certification forestière et l'initiative de certification pan-africaine localisée au Gabon (PAFC *Pan African Forest Certification Scheme*). Dans le système PEFC, les normes qui servent de référence à la certification sont les critères et indicateurs de gestion forestière issues d'une douzaine de processus de négociation intergouvernementales régionales. Pour n'en nommer que quelques uns, il s'agit du processus d'Helsinki établi en 1993 pour l'Europe, du processus de Montreal établi en 1993 pour l'Amérique du Nord, du processus de Tarapoto établi en 1995 pour l'Amazonie et les critères et indicateurs de l'organisation africaine des bois définis en 1996.

Les normes du PEFC déterminent des procédures d'amélioration des pratiques auxquelles doivent se soumettre les exploitants forestiers. Elles sont moins strictes que les normes du FSC, qui elles, fixent des niveaux de performance valables pour l'ensemble des opérateurs forestiers. La progression des superficies gérées selon les normes du PEFC est très rapide. Le PEFC coiffe à présent plus des deux tiers de la superficie totale des forêts certifiées dans le monde, le FSC comptant pour 28 %.

Plusieurs propriétaires et gestionnaires forestiers, privés et publics, qui soutiennent le système PEFC, estiment que celui-ci est plus légitime que le FSC comme institution de gouvernance globale, car il se fonde sur le résultat de négociations officielles entre les Etats, et non sur des forums de discussions. Selon eux, le FSC serait manipulé par des ONG qui agissent comme des groupes

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 13

de pression. En outre, l'accréditation des organismes de contrôle qui délivrent le certificat PEFC est réalisée par des associations nationales d'accréditation membres du Forum international d'accréditation (IAF - International Accreditation Forum) qui attestent que ces organismes sont compétents et impartiaux et qui obtiennent la reconnaissance de leurs compétences au niveau international. Ce n'est pas le cas du FSC qui se charge lui-même de l'accréditation des organismes certificateurs indépendants. Enfin, si le PEFC a été créé par des propriétaires et exploitants forestiers privés, il n'en est pas moins ouvert à tous les intervenants concernés. En France, par exemple, la principale ONG de protection de l'environnement, France Nature Environnement, est membre du PEFC-France. L'adhésion des ONG au PEFC conforte indéniablement sa légitimité. Mais le PEFC reste tout de même un programme de certification conçu par et pour des représentants du secteur privé, argument de choc que les partisans du FSC n'hésitent pas à mettre en avant.

L'analyse de l'évolution respective du FSC et du PEFC révèle une certaine convergence entre les deux systèmes. De son côté, le PEFC a évolué dans le sens d'une internationalisation et d'une plus grande ouverture aux membres de la société civile. Le FSC a quant à lui mis en place des procédures plus souples permettant de mieux articuler ses principes et critères globaux à des contextes locaux particuliers. Pour autant, le fossé à franchir vers la reconnaissance mutuelle entre les deux systèmes est encore immense. D'une part, parce que les tensions entre les deux systèmes, extrêmement fortes par le passé, ont laissé des cicatrices qui se refermeront très lentement. D'autre part parce que des divergences profondes subsistent encore. Le FSC reste en effet un système de certification basé sur des indicateurs de performance alors que le système PEFC est basé sur l'évaluation des procédures. Il en résulte que le FSC repose sur un socle de standards nationaux que l'ensemble des bénéficiaires de la certification doivent respecter, alors qu'en revanche, des différences locales peuvent être très marquées au sein d'unités de gestion forestières bénéficiant de la certification PEFC. En outre, les procédures de contrôle de la certification FSC sont plus sévères que celles du PEFC, puisque les premières imposent une inspection systématique sur site alors que les secondes peuvent se baser uniquement sur l'examen des documents, en particulier des plans de gestion. En raison de ces divergences, il est probable que les deux systèmes de certification coexisteront, mais ne convergeront pas, en tout cas pas dans l'immédiat.

Que peut-on déduire de l'émergence de systèmes de certifications concurrents au FSC et de leur évolution sur l'influence du FSC comme institution de gouvernance globale ? D'une certaine manière, on peut expliquer l'émergence du PEFC comme une tentative de combler un certain nombre de défaillances du FSC comme institution de gouvernance globale. Dès leur élaboration, les

normes du PEFC ont effectivement rencontré l'adhésion d'un nombre significatif d'opérateurs qui estimaient que les leurs situations particulières n'étaient pas suffisamment prises en compte par le FSC. On pourrait donc en déduire qu'en faisant émerger d'autres systèmes de certification concurrents, le FSC a consolidé la gouvernance globale des forêts. Les programmes de certification concurrents du FSC permettent en effet d'instaurer une certaine régulation du secteur forestier par l'intermédiaire de la codification des pratiques des gestionnaires forestiers et par le renforcement de leur mise en œuvre au moyen de dispositifs de contrôle indépendants. On pourra certes rétorquer que les normes du PEFC n'exigent pas des gestionnaires forestiers certifiés qu'ils atteignent un niveau de performance donné. Mais il n'en reste pas moins qu'elles sont fondées sur le principe d'une boucle vertueuse d'amélioration des pratiques, ce qui est bien mieux que pas d'amélioration du tout.

D'un autre côté, on peut également estimer que la guerre concurrentielle entre les deux systèmes se poursuivra, limitant les possibilités de régulation de la gestion forestière par le FSC auprès de certains opérateurs dont la cause est acquise au PEFC. Or, en raison des divergences profondes entre les deux initiatives de certification que l'on vient d'indiquer précédemment, l'incidence de la certification PEFC sur l'amélioration des modes de gestion forestière est sans doute plus faible que celle du FSC – bien que les travaux de recherche comparatifs manquent encore cruellement sur cette question (Ozinga & Krul, 2004). D'autre part, la multiplication des programmes de certification, donc des logos identifiables par les consommateurs, risque de créer de la confusion et de décrédibiliser l'acte de consommation responsable sur lequel repose le système de gouvernance privé. En outre, lorsque certains producteurs voudront ou devront obtenir les deux certificats, cela se traduira par une augmentation des coûts de transaction. Même si les organismes certificateurs – qui sont souvent accrédités pour délivrer les deux certificats – signalent que dans la plupart des cas, un seul audit suffit pour acquérir les deux certifications FSC et PEFC, les exploitants forestiers sont tout de même dans l'obligation de verser les montants des redevances correspondant aux deux systèmes de certification. Enfin, l'émergence de dispositifs privés volontaires peut également être favorisée par des gouvernements qui cherchent à soutenir les filières bois nationales. Dans la mesure où la certification peut donner un avantage compétitif à certaines entreprises, ou restreindre l'accès au marché d'entreprises étrangères, les Etats peuvent, sous la pression de lobbies industriels organisés, favoriser certains systèmes au détriment des autres. Par exemple, le gouvernement français s'est positionné historiquement en faveur du PEFC, d'une part en appuyant la certification de la gestion du domaine forestier public au moyen de standards PEFC, et d'autre part en apportant un soutien financier à cette initiative privée volontaire.

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 14

## Effets politiques

Les effets politiques du FSC peuvent être appréciés en considérant en premier lieu sa fonction cognitive et discursive (Pattberg 2005). Cette fonction concerne la diffusion et l'amélioration des connaissances et le développement de processus d'apprentissage qui influencent les discours et les processus politiques. En créant des espaces de dialogue entre les parties prenantes (*multi-stakeholder dialogue*), le FSC agit comme une institution de « gouvernance cognitive et discursive » (Pattberg, 2005) : les ONG améliorent leurs connaissances sur les problèmes des entreprises qu'elles cataloguaient auparavant comme peu scrupuleuses, et les entreprises apprennent à mieux comprendre le positionnement des ONG qu'elles cataloguaient auparavant comme radicales. Ces espaces de dialogue permettent de résoudre des conflits qui étaient jusqu'alors en grande partie basés sur de la méconnaissance et de la désinformation.

A travers les processus d'apprentissage, de diffusion et d'expertise profane qu'il implique, le FSC constitue un exemple de ce que Callon & al (2001) ont appelé les nouvelles arènes de la démocratie technique. Cette dimension est particulièrement importante dans le secteur forestier car les processus de décision s'opèrent dans un contexte largement marqué par l'incertitude scientifique. La gestion durable des forêts est en effet une question complexe, variable dans l'espace et dans le temps, qui souffre de désaccords importants au sein même de la communauté scientifique internationale. Par exemple, en zone tropicale, les incertitudes qui pèsent sur les dynamiques forestières à long terme rendent délicats les diagnostics de l'impact d'une exploitation sur l'état de la forêt à l'horizon de deux rotations (Karsenty, 1999). L'élaboration de standards de gestion forestière doit également tenir compte d'une expertise diverse touchant à des questions pour lesquelles les controverses scientifiques sont encore très marquées, comme celle de l'évaluation de la valeur de la biodiversité. Dans ce monde incertain, la construction d'espaces de dialogue permet de révéler des demandes sociales et des préférences collectives, et par la même, de faire émerger de nouveaux régimes discursifs qui imprègnent les processus politiques.

Le FSC a ainsi contribué à influencer les débats et politiques internationales sur les forêts, la certification devenant même l'un des principaux sujets des négociations forestières internationales (Bass, 1996, Bass, 2002). Au niveau national, la création d'initiatives nationales du FSC et de groupes de travail multiacteurs – qui peuvent inclure les gouvernements – peut avoir un impact politique significatif. Dans certains pays, en effet, ce sont souvent les seuls forums de discussion et de consultation existants sur les questions forestières. Au sein de ces forums, les débats vont bien au-delà de la seule problématique de la certification forestière (Guéneau & Bass, 2007). Lorsqu'au niveau national il n'y a

pas d'initiative nationale permettant d'organiser les débats et de faire émerger des demandes sociales, les procédures de certification individuelles qui ont été développées par le FSC incluent la consultation obligatoire des acteurs locaux, et la possibilité de porter plainte pour les ONG locales. Ceci signifie que dans de nombreux pays, les droits qui sont accordés par le biais du processus FSC aux ONG locales sont supérieurs à ceux qui leur sont accordés dans le cadre de la législation nationale (Kern 2004). Le FSC joue donc un rôle de soutien à l'émergence et au renforcement de la société civile dans certains pays.

Le FSC a également un impact politique à travers la diffusion d'un modèle institutionnel à une variété sans cesse plus étendue de secteurs. De nombreuses initiatives ont en effet répliqué la structure et le mode de fonctionnement du FSC, dans le secteur de la pêche (MSC, Marine Stewardship Council), des organismes marins d'aquariums (MAC, Marine Aquarium Council), du tourisme (STSC, Sustainable tourism Stewardship Council), et dans plusieurs secteurs agricoles (RSPO, Roundtable on Sustainable Palm Oil ; RTRS, Roundtable on Responsible Soy).

Un autre effet politique du FSC peut être appréhendé à travers les fonctions intégratives qu'il véhicule. Cette « gouvernance par l'intégration » (Pattberg, 2005) concerne la manière dont les dispositifs de régulation volontaire privés s'insèrent dans des mesures de politique publique et, réciproquement, comment les politiques publiques peuvent trouver un terrain de mise en œuvre via le FSC. De telles fonctions intégratives ne sont pas particulières au FSC puisque dans bien d'autres secteurs, l'action publique s'est largement appuyée sur des initiatives de régulation privées, soit pour améliorer l'effectivité des instruments de politiques publiques, soit pour élaborer des politiques publiques. C'est le cas par exemple de l'agriculture biologique, qui à l'origine était une initiative volontaire privée et qui est désormais largement réglementée par des dispositions législatives.

Dans le secteur forestier, les initiatives de certification privées ont commencé à influencer l'action publique par le biais des politiques de verdissement des marchés publics qui ont été initiées récemment. Plusieurs gouvernements européens (Royaume-Uni, France, Danemark, Pays-Bas, Allemagne) ont en effet pris l'engagement d'utiliser uniquement des bois dont l'origine est connue et qui proviennent de forêts bien gérées et certifiées. Certains pays comme le Royaume Uni et le Danemark ont pleinement pris cause en faveur du système FSC. En France, en revanche, la mesure gouvernementale adoptée en avril 2005 prévoit que tous les achats publics de bois tropicaux proviendront d'ici 2010 de forêts gérées de façon durable. L'approche française ne privilégie donc pas un programme de certification par rapport aux autres. Comme nous l'avons vu précédemment, tant l'approche française que les autres pourraient induire

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 15

des effets détournés, en favorisant les bois locaux certifiés dont l'offre est abondante par rapport aux bois tropicaux certifiés.

Ce risque protectionniste provoqué par la certification a été évoqué à plusieurs reprises dans les négociations internationales sur les forêts. L'intégration croissante de l'environnement dans les marchés publics fait d'ailleurs, depuis de nombreuses années, l'objet d'un débat sur sa compatibilité avec les règles du commerce international de l'OMC. Selon ces règles, un pays importateur ne peut interdire l'importation un produit sous prétexte que les processus et méthode de production de ce produit auraient un impact sur l'environnement du pays exportateur. Chaque pays possède le droit souverain d'élaborer sa propre politique environnementale, n'en déplaise à ses partenaires commerciaux. Toutefois, le cas des marchés publics est particulier dans la mesure où il existe un accord sur les marchés publics signé par quelques membres de l'OMC - mais pas tous. Les dispositions de cet accord stipulent que les processus et méthodes de production peuvent faire partie des spécifications techniques des passations des marchés publics, pourvu qu'ils ne créent pas d'« obstacles non nécessaires » au commerce. La question de savoir ce qui pourra être considéré comme tel reste bien sûr ouverte, si bien qu'il est difficile, en l'absence de jurisprudence, de savoir comment serait jugée une plainte pour pratiques discriminatoires auprès de l'organe de règlement des différends de l'OMC.

Par ailleurs, les politiques d'achat publics ne se limitent pas aux Etats puisqu'un nombre croissant de collectivités locales européenne ont annoncé leur intention d'acheter uniquement du bois provenant de forêts gérées selon les normes du FSC. En France, le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, et plusieurs municipalités (Lille, Rennes) ont pris de telles initiatives<sup>15</sup>. En Allemagne, le gouvernement de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a choisi de se procurer uniquement du bois certifié par le FSC début 2001<sup>16</sup>. En impulsant la certification volontaire à différentes échelles de gouvernance forestière, le FSC a donc fourni un levier d'action à des acteurs locaux qui, dans les pays consommateurs de bois, se sentaient exclus des processus de régulation internationaux sur les forêts.

Au-delà des politiques d'approvisionnement publiques, le FSC peut directement impacter les législations forestières, en particulier dans les pays où le démantèlement des services de l'Etat ne permet plus à ces derniers d'assurer certaines fonctions régaliennes. Les opérations de surveillance des forêts sud africaines ont par exemple été confiées au FSC. Au Mexique, une loi forestière

s'est inspirée des standards du FSC (Pattberg 2006). Enfin, à travers l'accord passé entre le WWF et la Banque mondiale en 1998, le FSC a une influence directe sur les processus politiques au niveau international. L'un des objectifs de l'accord entre la Banque Mondiale et le WWF était en effet d'atteindre 200 millions d'hectares de forêts certifiées en 2005. C'est chose faite, puisqu'en juillet 2005, la superficie de forêts certifiées, tout programme confondu, atteignait 244 millions d'hectares.

## Conclusions

Le régime international sur les forêts est caractérisé par plusieurs défaillances que nous avons illustrées au long de cet article. S'il semble clair que jusqu'à présent, les négociations intergouvernementales multilatérales sur les forêts ne se sont pas soldées par une correction des défaillances du régime, la question de savoir si le FSC est en mesure de le faire – thèse que plusieurs auteurs défendent – reste discutable. D'un côté, plusieurs arguments montrent que le FSC peut combler une grande partie du déficit de gouvernance globale des forêts. Les standards du FSC sont réellement exécutoires, contrôlés et assortis de sanction en cas de non respect – via le retrait du certificat. En imposant des normes exigeantes, le FSC permet d'améliorer sensiblement le comportement des acteurs engagés dans la gestion forestière. Ce système permet de rapprocher les intérêts de certaines parties prenantes : le FSC institutionnalise des compromis entre les défenseurs de l'environnement et le secteur privé afin d'atteindre une certaine « paix sociale ». Les instances de participation du FSC ouvertes, transparentes, participatives et équilibrées offrent une alternative démocratique séduisante à l'absence de gouvernement international sur les questions forestières. Le FSC a largement influencé les discours et les processus politiques à diverses échelles, locale, nationale ou supranationale. Le FSC offre une solution aux problèmes d'articulation entre commerce et environnement en permettant de favoriser le commerce des produits forestiers issus de forêts bien gérées par rapport aux produits forestier issus de processus de production dommageables pour l'environnement.

D'un autre côté, ces effets indiscutables doivent être contrebalancés par les limites intrinsèques de systèmes de gouvernance privée qui sont basés sur des normes de performance exigeantes et qui sont pilotés par le marché.

Premièrement, le FSC ne permet en effet que partiellement de résoudre l'ensemble des tensions entre les acteurs impliqués dans les questions forestières. Comme nous l'avons vu, la certification de bonne gestion forestière du FSC concerne essentiellement – mais pas exclusivement – les entreprises les plus grandes et bien insérées dans les marchés mondiaux, celles là même qui ont davantage de facilités que les autres d'améliorer leurs comportements. Certains acteurs n'ayant pas

<sup>15</sup> *Bâtir sans détruire. Les collectivités locales protègent les forêts tropicales.* Campagne pilotée par Les Amis de la Terre et Robin des Bois, 2000

<sup>16</sup> FSC Arbeitsgruppe Deutschland e.V., Press Release, 19 January 2001

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 16

participé à l'élaboration des normes se sentent exclus du système, ou s'en sont volontairement démarqué pour recréer un système de gouvernance global parallèle, fondé sur d'autres légitimités. Malgré les précautions de transparence et d'équité prises par le FSC pour équilibrer la participation des acteurs dans les instances de décision et d'élaboration des normes, le décalage entre les normes internationales du FSC et leur contexte local d'application reste important.

Considérées globalement, les améliorations comportementales constatées sont finalement assez proches des situations précédant l'application des normes du FSC. Plus les pratiques sont écologiquement et socialement dommageables, plus elles sont éloignées des standards du FSC, et moins les opérateurs sont incitées par le système de gouvernance du FSC à les améliorer. Au final le FSC est un instrument qui entre dans le registre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) : il permet d'attester les bonnes pratiques des acteurs qui auparavant avaient des comportements qui, sans être forcément « politiquement acceptables », n'étaient pas les plus menaçants pour les forêts.

Enfin, les critères de bonne gestion étant bien plus faciles à atteindre par certaines catégories de producteurs et dans certaines régions que dans d'autres, les échanges de produits forestiers certifiés sont révélateurs de pratiques discriminatoires, surtout lorsqu'ils sont soutenus par les Etats, par exemple à l'aide de subventions ou de commandes publiques.

## Références

- Arts, B., 1998, *The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate Change and Biodiversity Conventions*. Utrecht: International Books.
- Atyi, R. & M. Simula., 2002., *Forest Certification: Pending Challenges for Tropical Timber*, ITTO Technical Series No 19.
- Bass S., 1996, *Certification as a Manifestation of Changing roles in Forestry*, Presentation to the short course 'Making Forest Policy Work', Oxford forestry institute,
- Bass S., 2002, *Global Forest Governance: Emerging impacts of the Forest Stewardship Council*. International Institute for Environment and Development, Brief Paper for International SUSTRA Workshop, 'Architecture of the Global System of Governance of Trade and Sustainable Development', 9–10 December, Berlin.
- Barreto, P., Amaral, P., Vidal, E. & Uhl, C., 1998, *Costs and benefits of forest management for timber production in eastern Amazonia*. *Forest Ecology and Management* 108(1-2):9-26.
- Bauch R. E., Kikuchi M. Y. & Rodrigues Pires J. S., 2004, *Avaliação de certificação do manejo florestal das*

*In fine*, les incomplétudes du FSC et les effets collatéraux qu'il provoque minimisent largement ses potentialités régulatrices comme système de gouvernance globale privé des forêts. En revanche, il a une influence indéniable sur les processus politiques, en terme d'animation du débat public, d'apprentissage, et de professionnalisation des acteurs. Il n'agit donc pas uniquement comme un simple instrument de marché, mais également comme un outil politique au service d'Etats qui, dans un contexte ou « l'impératif délibératif » (Blondiaux & Sintomer 2002) est de mise, redéplient leur action autour de ces nouvelles formes de gouvernance privée. Cet engouement pour ces nouvelles formes d'action empreintes de libéralisme comporte toutefois des risques. Il focalise l'attention des contre-pouvoirs sur les acteurs économiques, au détriment des pouvoirs publics et des sphères de négociation internationale. Les tentatives de coordination internationale sont amoindries par l'absence de pression de la société civile, malgré l'urgence de l'action collective pour résoudre les problèmes d'intérêt commun. A travers des actions comme la régularisation foncière ou la mise en œuvre et le contrôle des plans d'aménagement forestier, les politiques publiques, semblent pourtant essentielles pour améliorer les pratiques de gestion forestière. Sont-elles suffisamment soutenues ?

- florestas naturais da Cikel Brasil Verde S.A. Fazenda Jutaituba na região de Portel no estado do Para, Brasil*, SCS.
- Becker, M., 2004, *Barriers to Forest Certification in Developing Tropical Countries*, Master's in Forest Conservation (M.F.C.), University of Toronto, Faculty of Forestry.
- Blondiaux L, & Sintomer Y., 2002, *L'impératif délibératif*, *Politix* n°57.
- Börzel, T.A., & T. Risse. 2005., *Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?*, in Grande, E. & L.W. Pauly (eds.). *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the 21st Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Callon M, Lascoumes P. & Barthes Y, 2001, *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil collection "La couleur des idées", 358 pages.
- Carneiro M.D.S., 2004, *O dinheiro é verde?: a construção social do mercado de madeiras certificadas na Amazônia brasileira*. Tese de Doutorado em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 2

- Estudos Sociais, Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Cashore B. & Bernstein S, 2005, "Non-State Global Governance: Is Forest Certification a legitimate Alternative to a Global Forest Convention?" in: Kirton and Trebilcock (eds.), *Hard choices, soft law: combining trade, environment and social cohesion in global governance*, Ashgate.
- Cashore, B., Oct. 2002, Legitimacy and the privatization of environmental governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) governance systems gain rule-making authority, *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*, Vol 15, N°4, pp. 503-529, Blackwell Publishing.
- Cassagne, B., 2006, L'aménagement des concessions forestières en Amazonie brésilienne et dans le Bassin du Congo: un échange d'expérience, *La lettre de l'ATIBT* n°24.
- Chaytor, B., 2001, *The Development of Global Forest Policy: Overview of Legal and Institutional Frameworks*, IISD, WBCSD.
- Counsell S. & K. Loraas, 2002, *Trading in Credibility: The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council*, The Rainforest Foundation.
- Cutler C, Haufler V. & Porter, 1999, *Private Authority and International Affairs*. New York: State University of New York Press.
- Dingwerth, K., Forthcoming in 2008, *Global Governance and the South: The Affirmative Procedures of the Forest Stewardship Council*, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 14.
- Espach R., 2005, *Does Private Regulation Work in Developing Countries? Private Environmental Regulatory Programs in the Argentine and Brazilian Chemical and Forestry Industries*, University of California at Berkeley. Paper submitted for presentation at the conference *Institutional Mechanisms for Self-Regulation*, February 24-25, 2006, at the Tuck School of Business at Dartmouth College.
- Fanzeres & Murrieta, 2000, *Stakeholder's Viewpoints of Forest Certification Processes in Brazilian Amazon: an Opportunity of Reflection for FSC's Secretariat, Board, Members and Supporters*, Para State.
- Gale, F, 2006, *Regulating the Market in an Era of Globalisation: Global Governance via the Forest Stewardship Council*. Paper presented to the Australasian Political Studies Association (APSA) Conference 25-27 September 2006.
- Garcia Drigo I., Piketty M.G., & Abramovay, R., *Community-based forest management certification in Brazil: a sustainable initiative? Communication présentée au Colloque GECOREV, Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement, Saint Quentin en Yveline, 26-28 juin 2006*.
- Gendron C., Turcotte M.-F., Lafrance M.-A. & Maurais, J., *L'action des nouveaux mouvements sociaux économiques et le potentiel régulateur de la certification dans le domaine forestier*. UQAM, Les cahiers de la Chaire – collection recherche No 08, Montreal.
- Gendron C. & Turcotte M.-F. (dir.), 2005, *Configuration des nouveaux mouvements sociaux économiques : Résultats préliminaires*, UQAM, Les Cahiers de Chaire – collection recherche, No 07, Montréal.
- Gulbrandsen L. H., 2005, *The Effectiveness of Non-State Governance Schemes: A Comparative Study of Forest Certification in Norway and Sweden*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* Volume 5, Number 2, Netherlands.
- Gullison R. E., 2003, *Does forest certification conserve biodiversity?* *Oryx* Vol 37 n°2.
- Guéneau, S., 2002, *La forêt tropicale : entre fourniture de bien public global et régulation privée, quelle place pour l'instrument certification ?* in Maljean-Dubois S. (Dir), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, Ed. La Documentation française, Collection Monde européen et international.
- Guéneau S. & Bass, S, 2007, *Global Forest Governance: Effectiveness, Fairness and Legitimacy of Market-Driven Approaches*, in: Thoyer S. & Martimort-Asso, B., *Participation for Sustainability in Trade*, Ashgate.
- Gulbrandsen, L. H., 2004, *Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime?* *Global Environmental Politics - Volume 4, Number 2*, pp. 75-99.
- Gulbrandsen, L. H., 2005, *Explaining Different Approaches to Voluntary Standards: A Study of Forest Certification Choices in Norway and Sweden*, *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol 7, No 1, pp. 43-59.
- Haufler, V., 2003, *New forms of governance: certification regimes as social regulations of the global market*, in : Meidinger, Elliott and Oesten (eds.), *Social and political dimensions of forest certification*, Remagen-Oberwinter, Germany.
- Holec N. & Brunet-Jolivald, G. 1999, *Gouvernance : Note de synthèse, CDU-4D*, <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/notice.htm>.
- Holmes, T.P., Blate, G.M., Zweede, J.C., Pereira, R., Barreto, P. & Boltz, F., 2002, *Custos e Benefícios Financeiros da Exploração Florestal de Impacto Reduzido em Comparação à Exploração Florestal Convencional na Amazônia Oriental*, Belém: Fundação Floresta Tropical, 66p., 2ª edição.
- Humphreys, D., 1999, *The Evolving Forest Regime*. *Global Environmental Change* 9 (3): 251-254.
- ITTO, 2006, *Status of tropical forest management*, ITTO Technical Series No 24.
- Karsenty A. & R. Nasi, 2004, *Les « concessions de conservation » sonnent-elles le glas de l'aménagement forestier durable ?* *Revue Tiers Monde*, n°177, Paris.
- Karsenty, A., 1999, *Les instruments économiques de la forêt tropicale: le cas de l'Afrique centrale*, Ed. Maison-neuve et Larose, Ed. Cirad,
- Keck, M. E. & K. Sikkink, 1998, *Activists beyond borders : advocacy networks in international politics*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

# GOVERNANCE

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Page 3

- Kern, K., 2004, Global Governance Through Transnational Network Organizations. The Scope and Limitations of Civil Society Self-Organization, WZB Discussion paper
- Krasner, S. (dir.), 1983, Stephen D. Krasner (dir.), International Regimes, Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Lachefski & Freris, 2002, Precious Woods Amazon (PWA) and Gethal; Certification of Industrial Forestry in the Native Amazon Rainforest, in: Counsell S. & K. Loraas, Trading in Credibility: The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council, The Rainforest Foundation.
- Lafrance M.-A., 2005, La certification dans le secteur forestier : qui en profite réellement ? in: Gendron C, & Turcotte M.F. (Dir.), Configuration des nouveaux mouvements sociaux économiques : Résultats préliminaires, Les Cahiers de Chaire – collection recherche No 07, Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'UQAM, Montréal.
- Meidinger, Elliott and Oesten (eds.), 2003, Social and political dimensions of forest certification, Remagen-Oberwinter, Germany.
- Meidinger E., 2003, Forest certification as a global civil society regulatory institution, in: Meidinger, Elliott and Oesten (eds.), Social and political dimensions of forest certification, Remagen-Oberwinter, Germany.
- Newsom D., Bahn V. & Cashore B., 2005, Does Forest Certification Matter? An Analysis of Operation-Level Changes Required During the SmartWood Certification Process in the United States, Paper accepted for publication in the Journal of Forest Policy and Economics, n°9.
- Nielsen E. & R. Rice, 2004, Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la diversité. Revue Tiers Monde, n°177, Paris.
- O'Brien R., Goetz, A-M, & Scholte, J-A, 2000, Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge University Press.
- Ozanne L. K. & Vlosky R. P., 1997, Willingness to pay for environmentally certified wood products: A consumer perspective, Forest products journal, vol. 47, n°6, pp. 39-48.
- Ozanne L. K. & Vlosky R. P., 2003, Certification from the U.S. consumer perspective: A comparison from 1995 and 2000, Forest products journal, vol. 53, n°3, pp. 13-21.
- Ozinga, S. and Krul, L., 2004, Footprints in the forest: Current practice and future challenges in forest certification, FERN.
- Pattberg, P., 2005, Transnational Organization(s) as Governance: A Comparative Analysis of Private Rules beyond the State, Paper for the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change. 'International Organizations and Global Environmental Governance' Glogov, 2-3 December 2005, Berlin.
- Pattberg, P., 2004, The Institutionalisation of Private Governance: Conceptualising an Emerging Trend in Global Environmental Politics. Global Governance Working Paper No 9. Potsdam, Amsterdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project.
- Pattberg, P., 2006, Global Governance: Reconstructing a Contested Social Science Concept, GARNET Working Paper No 04.
- Reinicke W. & Deng, F., 2000, Critical Choices: The United Nations, Networks and the Future of Global Governance, Ottawa, International Development Research Centre.
- Richards, M., 2004, Certification in Complex Socio-Political Settings, Forest Trends.
- Rosenau J.N. & Czempiel, E.-O. (ed.), 1992, Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenau, J.N., 1987, "Governance without government: systems of rule in world politics", Los Angeles, Institute for Transnational Studies, University of South California.
- Skala-Kuhmann, A. 1996, Legal instruments to enhance the conservation and sustainable management of forest resources at the international level, BMZ – GTZ.
- Tarasofsky, R, 1999. Assessing the International Forest Regime. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 37. Cambridge UK: IUCN Publications Services.
- Thornber, K., 1999, Overview of Global Trends in FSC Certificates, in: Instruments for Sustainable Private Sector Forestry, Forestry and Land Use Programme, IIED.
- Thornber, K.; Plouvier, D, & Bass, S., 2000, L'accès difficile aux avantages de la certification. Discussion des incidences sur l'équité. European Forest Institute, Document de discussion, n.8, 2000, 50 p.
- Wilson Anne-Marie & Guéneau Stéphane, 2003, Gouvernance mondiale des forêts : Une évaluation à partir de l'analyse de la position des organisations non gouvernementales, Iddri, www.iddri.org.
- Young, O.R. (ed.), 1997, Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge, MIT Press.