

Possibilités d'action publique pour une meilleure prise en compte des marchés domestiques du bois dans le cadre des accords de partenariat volontaire (APV)

Enseignements dégagés des études de cas de formalisation

Louis Putzel, Paolo Omar Cerutti, Yustina Artati et Alice Kelly

Points essentiels

Les processus de formalisation engendrent des bénéfices comme des risques qui nécessitent en permanence une évaluation, un suivi et des mesures d'atténuation. Des études de cas sur la formalisation réalisées dans le secteur des ressources naturelles autre que le bois indiquent que même des processus bien intentionnés peuvent mener à l'exclusion, à la criminalisation, à des barrières à l'entrée et à la mainmise des élites sur les richesses, ce qui pourrait nuire à l'environnement et porter un préjudice énorme aux exploitants et aux opérateurs artisanaux. Bien conçue et bien suivie, la formalisation est susceptible d'accroître la transparence, de clarifier les droits des usagers, de réduire les conflits et de faire progresser les conditions de travail et les avantages économiques au niveau local.

Introduction

Cet Infobrief présente quelques enseignements dégagés de certains processus de formalisation, déjà réalisés et en cours. Ils sont extraits de cinq études de cas et d'un rapport de synthèse effectués dans les secteurs de la mine, des pêches, des produits forestiers non ligneux et de la tenure foncière (International Peace Information Service 2012 ; McGrath 2012 ; Peluso *et al.* 2012 ; Spiegel 2012 ; Wynberg *et al.* 2012 ; Putzel *et al.* 2014, à consulter sur www.cifor.org/pro-formal). Les buts clairement exprimés de la formalisation dans ces études de cas montrent de nombreuses similitudes avec les processus qui, d'après les résultats, devront être amorcés dans les pays APV : conservation et gestion de la ressource, droits des populations locales à accéder aux ressources et à les utiliser, et résolution de conflit entre autres. Pour cette raison, une liste des bénéfices et risques réels et potentiels liés à la formalisation est dressée ci-dessous.

Enseignements dégagés des études des pays et de la formalisation

Même si les processus de formalisation associés à l'élaboration de dispositions internationales ciblant un problème environnemental ou social important au niveau mondial, tels que la prévention du commerce du bois illégal, sont bien intentionnés, ils ne s'accompagnent pas que de bénéfices, mais aussi de risques.

Cette partie résume les bénéfices et les risques de la formalisation dont on doit tenir compte lors d'une réforme des marchés domestiques du bois.¹

Bénéfices réels ou potentiels de la formalisation

- **Une plus grande visibilité.** La formalisation de la propriété, de l'accès et des ventes de terres et de ressources naturelles permet aux institutions, y compris les organismes publics de réglementation et des instances non gouvernementales puissantes telles que les ONG et les associations professionnelles, d'obtenir plus d'informations sur la propriété ou le contrôle des terres et des ressources, ainsi que la commercialisation des matières premières sur le marché. Les informations sur les flux commerciaux accroissent les chances pour les organismes de lutte contre la fraude d'appréhender des contrevenants et d'intercepter des ressources, notamment des espèces menacées ou en danger transportées par des personnes qui n'en ont pas le droit.
- **Clarification des droits d'utilisation (p. ex. permis de coupe).** Si les droits d'accès et d'utilisation sont clarifiés, l'État et les organismes publics pourront les accorder, ce qui générera des recettes qui, si elles sont bien gérées, bénéficieront à certains citoyens, voire à

¹ Les points abordés ici sont davantage détaillés sur www.cifor.org/pro-formal (Putzel *et al.* 2014).



Le commerce du bois soutient les moyens de subsistance de milliers de personnes dans les zones rurales

Photo Paolo Omar Cerutti, CIFOR

l'ensemble des citoyens. Cela pourrait aussi permettre à l'État de régler les quantités et les produits récoltés, ce qui est susceptible d'avoir un effet positif sur l'environnement. Le fait de clarifier les droits et responsabilités de diverses parties aux intérêts divergents pour la terre ou une ressource pourrait aussi participer à la réduction des conflits.

- **Autonomisation et bénéfices financiers pour les usagers de la ressource au niveau local.** Si la formalisation est conçue dans l'intention de bénéficier aux usagers locaux de la ressource, souvent laissés-pour-compte sur un plan économique, les flux d'avantages vers ceux-ci peuvent augmenter et susciter leur autonomisation. Une meilleure information et des bénéfices financiers accrus peuvent développer la capacité des usagers locaux des forêts à entreprendre l'exploitation et le négoce du bois, avec des effets positifs croissants sur leurs conditions de vie. On formulera ici une réserve : dans le cadre des négociations sur l'APV, il ne faut pas oublier que des bénéfices financiers non négligeables pour les économies locales sont déjà une réalité grâce au secteur forestier informel. Le processus de formalisation devra par conséquent éviter de faire chuter ces bénéfices, tout en augmentant la part de ceux-ci qui parviennent dans les coffres de l'État, notamment en réduisant les pots-de-vin des fonctionnaires.
- **Prévention de la détérioration de l'environnement.** En encadrant la récolte informelle des ressources par une réglementation formelle qui exige aussi des pratiques durables, les impacts nocifs de cette activité informelle peuvent être évités ou atténués par la prévision et la supervision. Selon les résultats du projet, dans plusieurs provinces ou régions où le sciage artisanal a lieu depuis longtemps, la récolte ne vise en général qu'une poignée d'essences valorisées, même si les diamètres coupés sont de plus en plus réduits.

- **Mise en œuvre de meilleures pratiques en matière d'emploi.** La formalisation permet aux ouvriers d'accéder à un emploi soumis à la réglementation, ce qui peut leur apporter un certain nombre d'avantages importants : règles de sécurité, telles que l'usage d'un équipement adéquat et de vêtements de protection, traitement adéquat des matières dangereuses, accès à diverses formes d'assurance, telles que l'assurance santé et la sécurité sociale, règles promouvant la sécurité de l'emploi (p. ex. International Peace Information Service 2012). Le droit du travail prévient aussi généralement le travail des enfants, et dans certains pays (à des degrés divers) la discrimination sur le genre ou en fonction d'une catégorie identitaire.
- **Application de la loi.** La formalisation jette des bases pour permettre d'appréhender, de poursuivre et de punir les individus qui travaillent en dehors du système formel. Cependant, il convient de sérieusement réfléchir à l'éthique et aux conditions morales dans le cadre desquelles ces sanctions sont infligées (p.ex. Spiegel 2012). C'est surtout vrai dans le cadre d'un APV dans les pays qui peuvent préférer prendre des mesures énergiques à l'encontre des parties (politiquement) les plus faibles du secteur forestier pour montrer une mise en œuvre « positive » des engagements pris en vertu de l'Accord.

Risques potentiels liés à la formalisation

- **Exclusion, perte de droits, conflit.** Les processus de formalisation provoquent parfois l'exclusion de personnes travaillant précédemment dans le secteur, y compris des petites entreprises, des femmes et des populations marginalisées. Dans le cadre d'un APV, ce risque doit être étroitement surveillé, et l'application de la loi aussi, car des personnes ayant des intérêts en jeu et des liens avec le pouvoir sont susceptibles d'œuvrer pour exclure des opérateurs actuels. Si l'on ne tient pas

suffisamment compte de ces droits précédents parce qu'ils « compliquent les formules et rendent la mise en œuvre difficile » (Peluso *et al.* 2012), la mémoire de ces droits peut générer un sentiment d'usurpation pouvant engendrer un conflit ou une résistance par rapport aux dispositifs formalisés.

- **Une plus grande criminalisation.** La criminalisation des acteurs du secteur informel est un risque potentiellement sérieux dans les processus de formalisation. Les conséquences sociales directes de la criminalisation de pratiques informelles largement répandues ont été documentées dans de nombreuses études de cas sur diverses matières premières. Il s'agit du bouleversement de la vie des acteurs informels induit par des arrestations et des emprisonnements (Spiegel 2012) et de la suppression forcée des débouchés illégaux, ce qui exacerbe la pauvreté dans les zones urbaines où a normalement lieu la consommation finale (International Peace Information Service 2012 ; Peluso *et al.* 2012 ; Wynberg *et al.* 2012). Dans le cas d'une activité motivée par la nécessité comme celle de la plupart des opérateurs du secteur domestique du bois dans les pays APV, cette criminalisation pourrait être très préjudiciable aux conditions de vie des familles.
- **Échec de l'application de la loi.** Si l'on ne parvient pas à faire appliquer la loi et que la criminalisation ne peut être évitée, ceci est susceptible de conduire à une culture de l'évasion, ce qui réduirait ainsi les chances d'une mise en œuvre effective du processus de formalisation. Un autre risque entraîné par l'échec de l'application de la loi est l'incursion de personnes extérieures dans une zone où les acteurs locaux cessent leur activité informelle (p. ex. Wynberg *et al.* 2012). Dans les pays APV, les « personnes extérieures » sont les nombreux opérateurs ayant des

liens avec les hommes politiques, qui pourraient voir dans les cadres juridiques issus des réformes une opportunité pour effectuer des « incursions légales » dans des forêts auparavant exploitées par les opérateurs informels locaux.

- **Barrières à l'entrée.** Le recours à des normes d'accès ou de commercialisation des ressources, particulièrement celles qui exigent des certifications ou des permis coûteux à obtenir, peut constituer une barrière à l'entrée pour certains groupes d'utilisateurs qui ne disposent pas des moyens financiers, des compétences ou connaissances demandées pour satisfaire aux nouvelles exigences. Par exemple, selon les résultats, dans la plupart des pays, les scieurs artisanaux ne sont pas reconnus actuellement comme une catégorie à part entière et ils doivent obtenir des permis similaires à ceux accordés aux opérateurs à grande échelle. Il s'agit d'une barrière à l'entrée que le cadre d'un APV pourrait avoir pour objectif de supprimer.
- **Accapement par les élites et nouvelles formes de corruption.** Lors d'une transformation de la réglementation et de l'introduction de nouveaux systèmes formels d'accès et de commercialisation des ressources, le danger existe que les élites à l'échelle locale, régionale ou nationale détectent des opportunités de tirer des bénéfices pour eux-mêmes aux dépens des acteurs informels. Ceci peut ou non se faire grâce à la corruption, avec des fonctionnaires se posant en gardiens de la conformité par rapport aux nouvelles pratiques, et exigeant des pots-de-vin des acteurs sectoriels afin de faciliter une fausse démonstration de la conformité avec le nouveau système légal. De nombreux exemples d'accapement par les élites et de corruption se trouvent dans les études de cas (p. ex. McGrath 2012 ; Peluso *et al.* 2012) et dans des travaux supplémentaires conduits par le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) (voir, par exemple,



Bois scié prêt à être vendu sur le marché local
Photo Ahmad Dermawan, CIFOR

Cerutti *et al.* 2013). De tels comportements ont déjà été documentés dans certains pays APV. Par exemple, sur les marchés domestiques du bois au Cameroun, les vendeurs ont rapporté qu'on leur a demandé de l'argent pour payer les « nouveaux permis FLEGT » dont ils avaient besoin dans le cadre de l'APV s'ils voulaient être « légalisés ». En fait, ces « nouveaux » documents sont simplement un autre moyen pour les fonctionnaires de collecter des paiements illicites auprès des opérateurs.

- **Impacts écologiques négatifs causés par la course à l'accès et la revendication de propriété.** L'annonce d'un processus de formalisation peut déclencher un comportement destructeur pour l'environnement de la part de parties prenantes qui sont anxieuses soit d'obtenir de la terre ou des ressources avant la mise en œuvre du processus (pour éviter de rater l'opportunité qui se présente), soit de démontrer leur qualité de propriétaire en faisant état de leur présence ou de l'accès dont ils jouissent (p. ex. Wynberg *et al.* 2012).

Bibliographie

Cerutti PO, Tacconi L, Lescuyer G et Nasi R. 2013 Cameroon's hidden harvest: Commercial chainsaw logging, corruption and livelihoods. *Society & Natural Resources* 26(5):539–53.
International Peace Information Service. 2012 The formalisation of artisanal mining in the Democratic Republic of the Congo

and Rwanda. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

McGrath DG. 2012 Case analyses on experiences of formalization of informal sectors. Development of a formal co-management system for floodplain fisheries in the Lower Amazon Region of Brazil. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

Peluso NL, Kelly AB et Woods K. 2012 Context in land matters. The effects of history on land formalisations. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

Putzel L, Kelly A, Cerutti P et Artati Y. 2014 Formalization of natural resource access and trade – Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

Spiegel SJ. 2012 Formalisation policies, informal resource sectors and the de-/re-centralisation of power. *Geographies of inequality in Africa and Asia*. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

Wynberg R, van Niekerk J, Kozanayi W et Laird S. 2012 Formalisation and the non-timber forest product sector. Experiences from Southern Africa. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

Lectures complémentaires

Wit M et van Dam J, édés. 2011 Chainsaw milling: Supplier to local markets. Tropenbos International, Wageningen, Pays-Bas.

Le projet Pro-Formal (EuropeAid/ENV/2010-242904/TPS), financé par l'UE, a été mis en œuvre par le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) dans trois régions (Asie du Sud-Est, Afrique subsaharienne et Amérique latine) et cinq pays (Indonésie, Cameroun, République démocratique du Congo, Gabon et Équateur) de juillet 2010 à décembre 2013. Le projet s'est déroulé avec plusieurs partenaires clés, et certains résultats ont déjà été diffusés par le CIFOR grâce à ses documents occasionnels, Infobriefs, articles publiés dans des revues scientifiques et autres articles sur internet (consultables sur le site internet du projet : www.cifor.org/pro-formal).



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Cette recherche a été menée par le CIFOR dans le cadre du Programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie (CRP-FTA). Ce programme collaboratif vise à améliorer la gestion et l'utilisation des forêts, de l'agroforesterie et des ressources génétiques des arbres à l'échelle du paysage, des forêts aux exploitations agricoles. Le CIFOR dirige le CRP-FTA en partenariat avec Bioversity International, le CATIE, le CIRAD, le Centre international d'agriculture tropicale et le Centre mondial de l'Agroforesterie.



Fund



cifor.org

blog.cifor.org



Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)

Le CIFOR oeuvre en faveur du bien-être humain, de la conservation de l'environnement et de l'équité par sa recherche scientifique qui contribue à l'élaboration des politiques et des pratiques affectant les forêts dans les pays en développement. Le CIFOR est membre du Consortium du CGIAR. Son siège est situé à Bogor en Indonésie et il est également implanté en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

