

Faire du bois légal une obligation dans les marchés publics en Afrique Centrale

Auteur principal de coordination : Richard Eba'a Atyi (1)¹

Auteurs principaux : Guillaume Lescuyer (2), Raphael Tsanga (1), Mbonayem Liboum (1), Samuel Assembe Mvondo (3), Philippe Guizol (2)

Contributeurs : Vincent Medjibé (4), Nicolas Bayol (5), Edouard Essiane Mendoula (1), Silvia Ferrari (1), Quentin Jungers (6), Florence Palla (7), Didier Bastin (8)



Ouvrier dans un chantier public de construction de l'Université de Kisangani, RDC | Photo par Guillaume Lescuyer/CIFOR

La problématique des produits bois d'origine illégale dans les commandes publiques en Afrique Centrale

La demande en bois d'œuvre dans les pays d'Afrique centrale évolue très rapidement et cette tendance est appelée à s'accroître en raison de l'engagement des pays dans des programmes d'émergence. Cependant, l'augmentation

de la consommation nationale de bois ne tient pas suffisamment compte de la légalité ou de la durabilité des sources d'approvisionnement. Bien plus, les États et les partenaires financiers au développement à travers la commande publique constituent une part importante de la demande nationale. Toutefois, cette commande publique (marchés publics) n'a pas d'exigences de légalité ni de durabilité. Ainsi, les États et les partenaires au développement contribuent indirectement à la prédominance de l'informel voire de l'illégalité qui caractérisent les marchés nationaux des bois d'œuvre en Afrique Centrale. Il est par conséquent impératif

¹ (1) CIFOR ; (2) CIRAD/CIFOR ; (3) COMIFAC ; (4) OFAC ; (5) FRMI ; (6) OFAC/CIRAD ; (7) OFAC/FRMI ; (8) GIZ

que les pays membres de la COMIFAC et les partenaires techniques et financiers mettent en place des politiques qui obligent les prestataires de service public à s'approvisionner en produits bois exclusivement auprès des sources légales.

Une commande publique dominée par des sciages d'origine informelle

Des études, menées depuis une dizaine d'années dans plusieurs pays d'Afrique centrale, notamment au Cameroun, Gabon, Congo et en RDC, montrent que les marchés nationaux de bois d'œuvre croissent rapidement et sont devenus plus importants en termes de volumes consommés que les marchés d'exportation vers l'Europe ou l'Asie. La demande nationale de bois d'œuvre dans les pays d'Afrique centrale est composée non seulement d'une demande de consommateurs privés, mais aussi de commandes publiques faites par les gouvernements, des collectivités territoriales décentralisées et des entreprises du secteur public et parapublic. Les commandes des marchés publics sont destinées à la mise en place d'infrastructures de développement dans des secteurs prioritaires comme l'éducation, les travaux publics ou la santé. Pour la mise en place des infrastructures, les gouvernements et les collectivités territoriales décentralisés bénéficient souvent d'appuis de partenaires financiers internationaux. De même, ces travaux sont réalisés par des entreprises nationales ou internationales qui ont remporté les appels d'offre publics. Parmi ces acteurs, très peu sont aujourd'hui sensibles à l'origine du bois utilisé pour construire ces infrastructures. Ce bois provient de manière presque systématique des marchés urbains, qui sont largement dominés dans tous les pays d'Afrique centrale par le sciage artisanal. Le sciage artisanal consiste à prélever du bois d'œuvre sans se soucier du renouvellement de la ressource. Ainsi, tout autour des agglomérations d'Afrique centrale et le long des grands axes, les ressources forestières sont fortement dégradées et s'épuisent progressivement. Le sciage artisanal a donc des impacts écologiques potentiellement graves car c'est un secteur informel où prévaut l'illégalité (Cerutti et al. 2011, Lescuyer et al. 2011, Lescuyer et al. 2014).

Il en résulte que les gouvernements, leurs partenaires financiers et les entreprises prestataires contribuent indirectement à l'exploitation illégale du bois, et ceci en contradiction avec les engagements pris dans le cadre des processus tels que le Plan d'Action FLEGT, AFLEG et l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale de 2008. Une telle situation est due

à l'absence de politique d'achat des États ou de leurs partenaires financiers et techniques, qui imposerait un approvisionnement en bois d'origine légale.

Dans le cadre de la mise en œuvre des Accords de Partenariat Volontaires (APV) et au moment où l'intérêt se renforce pour favoriser le commerce intra-africain des bois, il devient urgent que chacun des pays membres de la COMIFAC élabore et adopte une politique de commandes publiques qui impose ou favorise les bois d'origine légale. Les partenaires financiers devraient participer à l'effort d'élaboration de telles politiques, qui s'appliqueront également à leurs appuis au développement. Selon les pays, les politiques de commandes publiques pourront avoir des formes variées et adaptées, mais elles devraient constituer des cadres contraignants pour les prestataires et les fournisseurs des marchés publics.

Imposer le bois légal dans les appels d'offre: Le Cameroun ouvre bientôt la voie...

Au Cameroun, les organismes publics nationaux et internationaux n'ont quasiment pas développé de stratégie promouvant l'origine légale des sciages utilisés pour répondre à des marchés publics. Pourtant, entre juillet 2015 et juin 2016, 1029 appels d'offres comprenant des travaux utilisant du bois d'œuvre ont été publiés dans le Journal des Marchés Publics du Cameroun, portant sur 2 134 « chantiers » de construction ou de rénovation d'infrastructures publiques. Les salles d'école constituent la classe majoritaire de ces appels d'offres. Cette demande publique de sciages atteint au minimum 13 000 m³ par an, faisant de l'État camerounais le principal acheteur de sciages et de meubles sur le marché intérieur. Ces commandes publiques ne représentent toutefois qu'un faible pourcentage du volume total de bois vendu dans les marchés urbains.

Aucun organisme national ne dispose d'une réglementation interne exigeant ou encourageant l'utilisation du sciage d'origine légale. Il en est de même pour presque toutes les organisations publiques internationales, qui disent se conformer simplement à la législation nationale. S'il est vrai que certains partenaires techniques et financiers disposent de directives opérationnelles qui permettraient d'exiger l'utilisation du bois d'origine légale dans les projets qu'ils financent, l'application tangible et systématique de ces directives n'est pas démontrée. Les cas de projets où du bois provenant d'une concession aménagée ou du bois certifié

3 stratégies de promotion du bois légal dans les marchés publics



FSC ont été imposées par le bailleur sont anecdotiques et traduisent davantage la sensibilité des responsables en charge de l'exécution de ces projets et moins la volonté institutionnelle de s'approvisionner en bois d'origine légale à la demande nationale. Dans cette dernière hypothèse, une analyse relative à l'utilisation du bois certifié ou d'origine légale par des organismes internationaux montre que cette volonté est souvent contrariée par des difficultés à s'approvisionner en bois certifié ou légal, soit en raison de l'absence d'intérêt de la part des industriels pour un marché national perçu comme faiblement rémunérateur, soit par défaut de capacité pour répondre à la demande nationale.

De manière générale, les organismes publics se positionnent comme maître d'œuvre ou maître d'ouvrage et renvoient la responsabilité du choix des sciages aux prestataires de services ou aux chefs de chantiers. Pourtant, à ce jour, aucune entreprise exerçant dans le secteur du Bâtiment et Travaux Publics (BTP) ne s'est fixée une contrainte d'approvisionnement en bois d'origine légale, alors que plusieurs d'entre elles disposent d'une stratégie de Responsabilité Sociale et Environnementale.

Pour tenter de remédier à cette situation, le ministère des forêts et de la faune (MINFOF) a créé un groupe de travail ad hoc en janvier 2018 lequel a initié un projet de texte relatif à la promotion de l'utilisation de sciages légaux dans les marchés publics. À ce jour, cette volonté d'imposer les

sciages légaux dans les appels d'offre publics n'a pris forme de manière explicite qu'au Cameroun. Cependant, des initiatives en Afrique centrale indiquent que d'autres pays sont prêts à favoriser ou à produire des sciages légaux à destination des marchés publics.

Au Gabon par exemple, en 2016, le Ministère de l'Éducation Nationale commandait 150 000 tables-bancs au Gabon Wood Hub (le cluster bois de la ZES de Nkok), en voulant démontrer la qualité des bois d'origine gabonaise, et sous l'hypothèse que ce bois était de facto d'origine légale.

En RDC, la faculté des Sciences de l'Université de Kisangani a commandé pour 476m³ de sciages certifiés légaux, avec l'appui d'un financement de l'Union Européenne. Ces initiatives ponctuelles font progressivement le lit d'une prise de conscience plus large dans les pays producteurs, qu'il convient d'encourager et de mutualiser à l'échelle de la sous-région.

En effet, Les programmes d'émergence en cours dans les autres pays de la sous-région (Tchad, Congo, Rwanda, Burundi) ont en commun d'articuler leurs stratégies de développement autour de la construction des infrastructures. Ce boom infrastructurel impliquera nécessairement une augmentation substantielle de la consommation publique en bois dans les prochaines années.

Options pour la mise en place de l'obligation de la consommation de sciages légaux dans les marchés publics

Trois options majeures sont à considérer pour l'instauration d'une exigence d'utilisation du bois légal dans les marchés publics :

- La première option renvoie à une déclaration de politique dans laquelle le gouvernement affirme son intention de promouvoir l'utilisation exclusive des sciages d'origine légale dans les marchés publics.
- La deuxième option porte sur l'édition d'un acte juridique. Cet acte peut prendre la forme d'un décret présidentiel ou du premier ministre en raison de la force contrainte élevée qui y est associée. Il peut aussi se décliner sous la forme d'un arrêté conjoint entre les administrations sectorielles impliquées dans la gestion des ressources forestières, l'organisation et le contrôle des marchés publics ou la supervision des infrastructures en construction.
- La troisième option serait d'insérer une clause d'utilisation de bois légal dans les codes des marchés publics de manière à agir directement sur les prestataires et les fournisseurs de l'État.

Recommandations

- Adopter des politiques publiques de promotion des bois de source légale ou durable dans les commandes publiques dans chacun des pays membres de la COMIFAC.
- Privilégier les actes juridiques à caractère présidentiel ou du premier ministre pour matérialiser l'imposition de la consommation de bois légal dans la commande publique.
- Développer et mettre en œuvre des systèmes de suivi de la commande publique afin de rendre disponible des statistiques officielles sur la consommation de bois par les administrations publiques.
- Développer des incitations à l'intention du secteur privé.

Références

- Bayol N., Anquetil F., Bile C., Bollen A., Bousquet M., Castadot B., Cerutti P., Kongape J.A., Leblanc M., Lescuyer G., Meunier Q., Melet E., Pénelon A., Robiglio V., Tsanga R., Vautrin C., 2014. Filière bois d'œuvre et gestion des forêts naturelles. Les bois tropicaux et les forêts d'Afrique Centrale face aux évolutions des marchés. In "Les forêts du bassin du Congo – État des Forêts 2013". Éd.: de Wasseige C., Flynn J., Louppe D., Hiol Hiol F., Mayaux Ph. – 2014. Weyrich. Belgique, 47-66
- Eba'a Atyi R., Lescuyer G., Cerutti P.O., Tsanga R., Essiane Mendoula E., Collins F., 2016. Domestic markets, cross-border trade and the role of the informal sector in Côte d'Ivoire, Cameroon and the Democratic Republic of Congo. CIFOR report for ITTO, Yaoundé, Cameroon, 79 pp.
- Lescuyer G., Tsanga R., Essiane Mendoula E., Embolo Ahanda B.X., Ouedraogo H.A., Obed Fung A., Dubiez E., Bigombe Logo P., 2016. Demandes nationales de sciages: obstacle ou opportunité pour promouvoir l'utilisation des ressources forestières d'origine légale au Cameroun ? Rapport FAO-CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Lescuyer G., Cerutti P.O., Tshimpanga P.C., Biloko F., Adebu Abdala B., Tsanga R., Yembe Yembe R.I., Essiane Mendoula E., 2014. Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo : Etat des lieux, opportunités, défis. CIFOR Document Occasionnel 110, Bogor, Indonésie, 62p.
- Lescuyer G., Yembe-Yembe R.I., Cerutti P.O. 2011. Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo : état des lieux, opportunités et défis. CIFOR Document Occasionnel 71, Bogor, Indonésie, 44p.
- Cerutti P.O., Lescuyer G., 2011. Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun : état des lieux, opportunités et défis. CIFOR Document Occasionnel 59, Bogor, Indonésie, 56p.

