
Cette note d'information a été préparée par des experts européens et congolais pour informer le public sur l'accord FLEGT. *Le contenu de cette note d'information ne peut pas être considéré comme une position officielle de l'Union européenne.*

Pour plus de détails sur l'accord, consulter http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/environment/forest/forestry_intro_en.cfm

Délégation de l'Union européenne au Congo, à Brazzaville
Avenue Maréchal Lyautey
(face à l'Ambassade d'Italie),
BP 2149, Brazzaville, CONGO
Tel : +242 521 74 00

Et

Point Focal FLEGT
Ministère du Développement Durable,
de l'Economie Forestière et de l'Environnement
Palais des Verts (face à l'hôpital
Blanche Gomez)
BP 98, Brazzaville, CONGO
Tel : +242 574 50 40

Accord de Partenariat Volontaire FLEGT Entre la République du Congo et l'Union européenne

Note d'information

Juin 2010



Promouvoir ensemble le commerce de bois légal
et une bonne gestion du secteur forestier



L'exploitation illégale a un impact dévastateur sur les forêts les plus précieuses au monde et sur les peuples qui y vivent et en dépendent.

Le Plan d'action sur l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT – Forest law enforcement, governance and trade), adopté en 2003, est la réponse de l'Union européenne au problème de l'exploitation illégale des forêts et au commerce qui lui est associé.

Les accords volontaires de partenariat (APV) sont la pierre angulaire de cette politique.

QU'EST-CE QU'UN APV ?

L'accord volontaire de partenariat FLEGT (APV) est un accord international bilatéral entre l'Union européenne et un pays exportateur de bois, dont le but est d'améliorer la gouvernance forestière du pays et de s'assurer que le bois importé dans l'Union européenne remplit toutes les exigences réglementaires du pays partenaire.

Les pays producteurs de bois sont libres d'adhérer au processus FLEGT. L'accord, une fois conclu, engage légalement les deux parties à ne commercer que des bois et produits dérivés dont la légalité est vérifiée. Dans le cadre de ces accords, les pays exportateurs développent donc un dispositif de vérification de la légalité des activités de récolte et de transformation des bois. L'Union européenne appuie la mise en place ou le renforcement de ce dispositif.

*Crédit Photo:
Tim Lewis,
Handcrafted Films*

*Crédit photo pour
la couverture:
OI-FLEG Congo (REM)*



Le gouvernement congolais et l'Union européenne ont signé le 17 mai 2010 un Accord de Partenariat Volontaire (APV) sur l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT).

Cet accord est une étape importante, tant pour l'Union européenne, qui a adopté le Plan d'Action FLEGT en 2003 et a signé le premier APV avec le Ghana en Novembre 2009, que pour la République du Congo qui s'est engagée dans des réformes de sa gouvernance forestière et dans une politique de gestion durable de ses forêts.

Le Congo est le premier pays d'Afrique centrale à signer un tel accord avec l'UE. Des négociations sont en cours avec le Cameroun, la République centrafricaine, et devraient commencer prochainement avec le Gabon et la République démocratique du Congo. En Asie, l'Indonésie et la Malaisie négocient actuellement un APV tout comme le Libéria en Afrique de l'ouest. D'autres pays tropicaux sont également intéressés.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

La forêt, le deuxième secteur d'exportation du Congo

Le Congo est un pays de 342 000 km², soit à peu près la superficie de l'Allemagne ou de la Malaisie. La forêt couvre 65 % du territoire national. Environ 3,5 millions d'hectares sont conservés sous forme d'aires protégées et 19 millions d'hectares sont destinés à la production. La production annuelle était de 1,3 millions de m³ en 2007. Près de 2 millions d'hectares sont éco-certifiés selon le programme FSC. En parallèle, le Congo abrite 73 000 hectares de plantations commerciales.

Le secteur forestier est la deuxième ressource naturelle du pays, derrière le pétrole, et contribue à environ 5% du PIB. Le secteur rapporte environ 250 millions d'€ par an en bois et produits dérivés. Le volume d'exportation est d'environ 1 à 1,3 millions de m³ (équivalent bois rond).

L'UE et la Chine sont les principaux marchés d'exportation du Congo. La plupart des exportations vers l'UE sont du bois scié et proviennent de la partie nord du Congo, celles partant vers la Chine sont des grumes provenant de la région du sud-ouest du Congo. Le bois est principalement exporté depuis le port de Pointe Noire. Une partie importante du bois produit dans le nord du Congo est exportée à partir du port de Douala, au Cameroun.

OBJECTIFS DE L'APV ET COUVERTURE

L'Accord concerne toute la production de bois du Congo et toutes les destinations

Le gouvernement congolais est entré volontairement dans la négociation d'un APV afin de mieux démontrer son engagement envers la gouvernance forestière et la gestion forestière durable. Témoin de son engagement pour une meilleure gouvernance forestière, le Congo avait mis en place dès 2006 un observateur indépendant des activités forestières et de la gouvernance (exécuté par l'ONG REM) avec un objectif de renforcement du contrôle du secteur forestier. De plus, le gouvernement congolais s'est aussi engagé dans l'accord car il offre des nouvelles opportunités sur les marchés du bois pour les bois et produits dérivés congolais.

Le but de l'APV est de fournir le cadre nécessaire de réglementation, systèmes, contrôles et procédures de vérification pour s'assurer que toutes les exportations de bois du Congo vers l'Union européenne ont été obtenues, récoltées, transformées, transportées et exportées légalement. L'APV appuie les efforts des deux parties pour la promotion d'une gestion durable de toutes les forêts congolaises.

Le Congo s'engage à utiliser le système de vérification de la légalité décrit dans l'accord pour couvrir non seulement les exportations vers l'Union européenne mais TOUTES les sources de bois commercial et produits dérivés, produits, transformés et/ou acquis au Congo, y compris celles de ces exportations qui ne vont pas vers les pays de l'UE ainsi que tout le bois vendu sur le marché national et le bois importé ou en transit.

L'entrée en vigueur du système d'autorisation FLEGT est prévue pour juillet 2011, lorsque le système de vérification de la légalité aura été mis en place et sera pleinement fonctionnel. Le Congo sera alors en mesure d'émettre des autorisations FLEGT qui accompagneront chaque cargaison de bois et produits dérivés vers l'UE, attestant de la légalité des produits.

Paraphe de l'accord le 9 mai 2009

Crédit Photo: Hussein/CE



LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION DE L'APV

Le développement d'un vrai dialogue entre les parties prenantes congolaises

La négociation entre le gouvernement congolais et la Commission européenne a démarré en juin 2008 à Brazzaville et a continué avec 14 sessions de vidéoconférences et 4 négociations formelles en face à face. Du côté congolais, ces sessions ont réuni des représentants de 7 ministères, ainsi que des représentants du secteur privé et de la société civile. Le Ministre Congolais de l'Economie Forestière, M. Henri Djombo, a participé activement à chaque étape de la négociation, démontrant le haut niveau d'engagement du gouvernement. Pour la partie européenne, les négociations ont été conduites par la Commission avec la participation active des Etats Membres, en particulier la France et d'agences techniques (EFI – Institut Européen de la forêt).

Pour se préparer aux négociations, le Congo a encouragé un dialogue multipartite. Il a créé un Secrétariat technique de onze membres, regroupant des représentants des administrations publiques, du secteur privé et de la société civile. En parallèle un mécanisme de concertation des partenaires à la gestion des forêts, intitulé Groupe consultatif national, a rassemblé des représentants des différentes administrations publiques, des fédérations/syndicats de l'industrie du bois et différentes organisations non gouvernementales et communautaires représentant les intérêts des communautés locales. Un Conseiller régional de la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale) a apporté son appui technique pour la conduite du processus. C'est la première fois qu'un tel mécanisme de concertation a été développé pour promouvoir

un dialogue direct entre le secteur privé, la société civile et le gouvernement congolais sur des questions relatives à la forêt. Le dialogue multipartite continuera pendant la phase de mise en œuvre de l'APV par le biais d'un secrétariat multipartite et d'un groupe consultatif national.

Les représentants et organisations de la société civile congolaise, partie prenante au processus de négociation de l'APV, ont vu leurs capacités renforcées grâce à l'appui technique et financier d'organisations internationales (FERN, UICN, REM, Forest Monitor). Le processus a aidé la représentation de la société civile à évoluer vers une interaction constructive avec l'administration et le secteur privé, renforçant leur capacité à exprimer et à défendre efficacement leurs points de vue tout en cherchant à apporter des solutions.

Lorsque les négociations ont pris place à Bruxelles, des réunions publiques ont été organisées pour débattre avec les organisations non gouvernementales européennes, les fédérations/entreprises du secteur privé européen et d'autres parties intéressées.

*Signature de l'accord,
17 Mai 2010, Bruxelles.*

*Crédit photo:
Conseil de
l'Union européenne*



*Crédit Photo:
OI-FLEG Congo (REM)*



DÉFINITION DE LA LÉGALITÉ DU BOIS AU CONGO

Un processus participatif, des vérificateurs précis pour savoir ce qui est légal

La définition de la légalité du bois et des produits dérivés au Congo couvre à la fois le bois provenant des forêts naturelles et le bois provenant des plantations commerciales. Deux grilles de légalité différentes, mais reposant sur la même architecture, spécifient en fonction de l'origine des bois les exigences légales et réglementaires. Ces exigences couvrent les 4 types de titres/permis forestiers existant au Congo et définis dans le Code forestier congolais du 20 novembre 2000.

La définition de la légalité congolaise s'articule autour des principes clés couvrant les aspects essentiels de la production et de la transformation de produits forestiers. Ces principes recouvrent : (1) les conditions nécessaires à l'existence d'une entreprise forestière ; (2) les droits d'accès aux ressources forestières dans les zones d'activité ; (3) les obligations sociales comme les exigences sur l'emploi et la participation des communautés locales, des populations autochtones et de la société civile à la

concession ; (4) la gestion forestière, l'exploitation et la transformation du bois (5) le transport et la commercialisation du bois et (6) les obligations fiscales. Pour chaque principe, des critères, des indicateurs et des vérificateurs ont été identifiés, permettant de démontrer objectivement la légalité du bois et des produits dérivés concernés.

La définition de la légalité a été testée sur le terrain par un organisme indépendant afin d'évaluer la pertinence et l'applicabilité des divers critères et indicateurs ; seuls les plus pertinents ont été conservés.

Le Congo a développé sa définition de la légalité à travers un processus participatif impliquant les acteurs du secteur privé, de la société civile et des administrations. Cela a facilité la définition de critères applicables, pratiques et pertinents, prenant en compte les trois piliers de la durabilité (économique, environnemental et social) pour décrire le bois légal au Congo.

DÉFINITION DE LA LÉGALITÉ DU BOIS AU CONGO SUITE

Les principes de durabilité sont ainsi inscrits dans la définition du bois légal au Congo, avec des critères et des vérificateurs pour la planification de la gestion forestière (des plans d'aménagement sont exigés dans les 3 ans suivant la réception du titre forestier) ; les activités forestières (coupes autorisées, essences, diamètre et volumes) ; les obligations sociales en termes d'emploi pour les entreprises forestières (contrats, santé, sécurité) ; les droits des communautés et des peuples autochtones et les contributions aux besoins de développement local ; et les mesures pour minimiser les impacts environnementaux et assurer une meilleure protection de la biodiversité.

Les parties prenantes au processus FLEGT ont également contribué à identifier les domaines dans lesquels la législation congolaise devrait être clarifiée et/ou renforcée afin de promouvoir et garantir une gestion durable des forêts et pour assurer une bonne gouvernance forestière. L'Accord établit de façon détaillée ces différents domaines, spécifiant le type de réglementation, l'objectif et le processus d'élaboration. Ces domaines concernent par exemple :

- Modalités d'implication des populations locales, autochtones et société civile dans l'élaboration des plans d'aménagement et des cahiers des charges
- Participation de la société civile dans les processus d'attribution des titres forestiers
- Modalités de contrôle et de vérification
- Législation relative aux droits des peuples autochtones.

Crédit Photo:
Tim Lewis,
Handcrafted Films



SYSTÈME DE VÉRIFICATION DE LA LÉGALITÉ DU BOIS AU CONGO

Un système robuste en deux étapes

Dans l'accord, le Congo a établi les grandes lignes d'un système de vérification de la légalité (SVL) pour suivre, contrôler et vérifier la gestion et l'usage des ressources forestières afin de s'assurer que seuls des produits légaux sont produits, vendus et exportés depuis le Congo. Le SVL s'applique à toutes les sources de bois commercial et produits dérivés fabriqués, transformés et/ou acquis sur le territoire du Congo.

Le Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement est l'administration responsable pour la mise en œuvre du SVL, reposant sur la Direction générale de l'économie forestière et ses 2 Directions Centrales, l'Inspection générale de l'économie forestière et ses 3 Inspections divisionnaires, 12 Directions départementales ainsi que les brigades et postes de contrôle et deux organismes jouissant d'une autonomie de gestion – le Service du Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation (SCPFE) et le Centre National d'Inventaire et d'Aménagement des Ressources Forestières et Fauniques (CNI AF). Ils sont également responsables de la coordination avec les 7 Ministères impliqués dans la mise en œuvre du SVL incluant le Commerce, la Justice, les Impôts et les Douanes, le Travail, l'Environnement, la Santé, la Sécurité Sociale, le tout au niveau national et décentralisé.

La vérification de la légalité se fait à travers les contrôles administratifs (contrôles documentaires et contrôles de terrain). La stratégie de vérification repose sur deux étapes :

Etape 1 : vérification liée à l'entreprise forestière (enregistrement, taxes, étude d'impact environnemental, accords sociaux et cahiers des charges, droit du travail, participation des communautés, etc), qui aboutit à la délivrance d'un certificat de légalité ;

Etape 2 : vérification liée au contrôle de la chaîne d'approvisionnement depuis l'arbre en forêt (souche) jusqu'au port, impliquant un système national de traçabilité et de gestion de l'information forestière.

Contrôle de l'entreprise forestière : certificats de légalité

La délivrance des certificats de légalité finalise la première étape de vérification. Un certificat de légalité démontrera que les critères et indicateurs de définition de la légalité relatifs aux exigences de l'entreprise forestière nécessaires ont été remplis. Un certificat de légalité sera délivré s'il peut être avéré que l'entreprise a rempli tous les critères et indicateurs nécessaires spécifiés dans la grille de légalité dans l'année précédente et qu'aucune infraction n'a été rapportée contre l'entreprise dans l'année en cours. Le certificat est valable pour un an.

SYSTÈME DE VÉRIFICATION DE LA LÉGALITÉ DU BOIS AU CONGO SUITE

La vérification implique des contrôles documentaires et des visites de contrôle sur le terrain par les diverses administrations concernées. La fréquence des contrôles dépend des critères et indicateurs spécifiques – certains seront contrôlés une fois pendant la durée du titre, d'autres peuvent nécessiter des contrôles mensuels ou trimestriels pendant l'année. Une grande attention a été portée sur la qualité de la vérification du respect de la légalité tout en veillant à ne pas alourdir la charge administrative sur les entreprises forestières.

L'Inspection Générale de l'Economie Forestière (IGEF) est l'administration responsable de s'assurer que tous les contrôles ont été effectués et que les administrations concernées ont accompli leurs tâches. Un certificat de légalité peut être annulé par l'IGEF si les critères et indicateurs de légalité n'ont pas été remplis.

Il est prévu de tenir compte des programmes de certification privés (FSC Forest Stewardship Council, OLB Origine et légalité du bois, TLTV Timber Legality & Traceability Verification etc...) existant au Congo dans le SVL. Une évaluation comparant tous les standards des programmes de certification privés à la définition de légalité du Congo permettra de déterminer quels programmes privés seront acceptés. Seuls ceux qui donneront l'assurance que les critères, indicateurs et vérificateurs de la définition de la légalité du Congo sont couverts seront acceptés. L'IGEF au sein du Ministère de l'Economie Forestière est responsable de l'acceptation des systèmes de certification privés. Les systèmes approuvés (et l'évaluation) seront rendus publics. Les entreprises sous programme de certification privé accepté

devront quand même avoir un certificat de légalité mais ne nécessiteront pas de mission de contrôle spécifique de l'IGEF car cela aura été réalisé par le programme privé. Les entreprises forestières sont responsables de la soumission de tous les rapports d'audit de certification privée à l'IGEF afin de s'assurer que les exigences de légalité ont été remplies avant que l'IGEF puisse accorder un certificat de légalité.

Contrôle et vérification de la chaîne d'approvisionnement

La vérification comprend une seconde étape pour le contrôle de la chaîne d'approvisionnement. Elle lie et réconcilie les données de base des entreprises forestières, des agents administratifs, des documents et des missions de contrôle sur le bois et les produits dérivés spécifiques qui circulent dans le système grâce au système national de traçabilité. Les entreprises forestières devront relier tout système de traçabilité privé au système national.

La Direction Générale de l'Economie Forestière (DGEF) est responsable de la maintenance et de la mise en œuvre du système de traçabilité et de gestion de l'information.

Le contrôle de la chaîne d'approvisionnement repose sur 4 éléments : origine du produit, identification du produit, enregistrement des données, suivi du produit le long de la chaîne d'approvisionnement. Des éléments du système comprennent par exemple le géo-référencement (position des arbres à exploiter) lors de l'inventaire, des contrôles renforcés sur le terrain sur les inventaires et les limites de la coupe annuelle; un marquage des grumes et billes amélioré ; la liaison entre les différentes bases de données pour contrôler la chaîne d'approvisionnement toute entière et l'intégration des plantations et des permis spéciaux dans le système.

Le système de traçabilité englobera le bois importé et le bois en transit. Le Congo n'a pas de bois importé à l'heure actuelle. Seules de petites quantités de bois sont en transit à Pointe Noire. La légalité du bois importé au Congo sera vérifiée aux frontières. Des procédures de vérification et de contrôle seront élaborées pendant la phase de développement du système.

En cas de non-respect observé dans le système de traçabilité, les irrégularités seront signalées automatiquement dans la base de données, fournissant des données en temps réel à l'IGEF, avant la délivrance des autorisations FLEGT.

Un manuel sera élaboré pendant le développement du SVL pour indiquer les sanctions et les mesures associées qui seront à prendre en cas de non respect des exigences réglementaires.

Autorisations FLEGT

Une autorisation FLEGT accompagne une expédition de bois et produits dérivés produits légalement. Les autorisations FLEGT ne sont délivrées que lorsque l'entreprise a un certificat de légalité valide (résultat positif de l'étape 1) et que le système national de traçabilité et de gestion de l'information forestière comprend toutes les données nécessaires pour une expédition donnée, ce qui signifie que toutes les informations sont complètes et que l'entreprise n'est pas "bloquée" pour irrégularité (résultat positif de l'étape 2).

Bien que tout les bois soient couverts par le système de vérification de la légalité, les autorisations ne seront émises que pour les expéditions allant vers l'Europe. Les expéditions à destination des pays en dehors de l'Union européenne (CEMAC, Chine, Afrique de l'ouest...) seront vérifiées mais ne recevront pas d'autorisations FLEGT. Le bois d'origine étrangère en transit et exporté en passant par le Congo ne recevra pas d'autorisation FLEGT, mais il portera la mention spéciale des douanes congolaises, attestant son origine ou sa provenance.

Les autorisations FLEGT seront délivrées par le SCPFE sur instruction de l'IGEF et remises ensuite à l'entreprise forestière qui en fait la demande.

Audit Indépendant

L'Accord prévoit un audit indépendant de tout le SVL par une tierce partie pour assurer que tout ce qui est prévu dans l'accord fonctionne bien comme prévu, sur le terrain. Les rapports de l'auditeur indépendant seront rendus publics.

L'auditeur indépendant devra utiliser toutes les sources d'information qui l'aideront à remplir efficacement sa mission. Les informations pourront provenir de sources spécifiques comme les rapports de mission, les rapports annuels et les données du système national de traçabilité et de gestion de l'information forestière ou encore avoir été recueillies lors d'entretiens avec, par exemple, des programmes de certification en opération dans le pays, des structures d'observation indépendantes de la société civile, des représentants des administrations concernées par le SVL et/ou tout autre source considérée comme utile comme les représentants des communautés locales, les autorités locales, les entreprises, les ONG et/ou les structures des pays voisins le cas échéant.

STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE DE L'APV

Un comité conjoint de mise en œuvre se réunit deux fois par an pour superviser l'accord

L'accord volontaire de partenariat prévoit la mise en place d'un comité conjoint, chargé de faciliter la mise en œuvre de l'accord, d'en assurer le suivi et l'évaluation et de favoriser le dialogue entre les parties. Chaque partie nommera des représentants au comité.

Ce Comité devra prendre les décisions nécessaires qui s'imposent pour une bonne application de l'accord. Les décisions seront prises par consensus. Le comité conjoint de mise en œuvre de l'accord se réunira au minimum deux fois par an.

Le Comité publiera un rapport annuel détaillant les activités, les progrès et les statistiques liés à l'accord, comme par exemple les quantités de bois et produits dérivés sous autorisation FLEGT exportées vers l'UE et effectivement importées par l'UE ; les progrès et les actions menées pour la mise en œuvre de l'accord ; le nombre d'autorisations FLEGT délivrées par le Congo et le nombre d'autorisations FLEGT reçues par l'UE, les actions engagées pour prévenir l'importation de bois produit illégalement ; les cas de non respect des termes de l'accord au Congo et les actions entreprises pour résoudre ces cas ainsi que les actions menées pour prévenir l'exportation de bois produit illégalement vers les marchés extérieurs à l'UE.

La partie congolaise a prévu de mettre en place un secrétariat technique multipartite, comprenant des représentants des administrations, du secteur privé et de la société civile. Il s'agit d'un organe d'appui pour améliorer le suivi de l'accord. La composition multi-acteurs du secrétariat technique congolais vise à encourager un processus équilibré et transparent tout au long de la mise en œuvre de l'APV. Les tâches du Secrétariat Technique incluront entre autres :

- L'analyse des rapports de l'auditeur indépendant,
- La préparation des documents à utiliser lors des réunions du Comité Conjoint de mise en œuvre,
- Le suivi de l'exécution des procédures de vérification par les différentes administrations,
- Le suivi du plan de communication,
- Le suivi et les suggestions de mesures appropriées pour faciliter la mise en œuvre de l'accord, y compris le soutien au renforcement de capacités du secteur privé et de la société civile.
- L'examen de projets de textes législatifs et réglementaires à élaborer (identifiés lors des négociations).

DIFFUSION DE L'INFORMATION ET TRANSPARENCE

Toutes les données relatives au secteur forestier seront disponibles

La transparence et la communication des informations sont des éléments essentiels de l'accord. La transparence facilite un dialogue interactif avec les parties prenantes de façon à ce que les défis soient relevés et que les systèmes et les processus soient efficacement mis en place et gérés.

Le texte complet de l'accord, toutes ses annexes et tout amendement subséquent seront rendus publics, de même que toute la législation contribuant au développement de la définition de légalité.

Les statistiques de production forestière (par exemple les volumes d'exportation par concession, les essences, la valeur, les produits et les opérateurs); le processus d'attribution des titres et les détenteurs de permis; les listes et cartes des concessions aménagées et des superficies certifiées; les assiettes annuelles de coupe; les documents relatifs à l'exploitation, à la transformation et à la gestion (comme les études d'impact environnemental et les cahiers des charges); la méthodologie et les résultats des contrôles, y compris les rapports de vérification et de contrôles et les audits indépendants; les amendes émises et le niveau de perception de ces amendes; les taxes forestières (montant, taux de recouvrement), sont autant d'informations qui seront à mettre à la disposition du public.

*Crédit Photo:
Tim Lewis,
Handcrafted Films*



MESURES D'APPUI

Pour mettre en œuvre l'accord, l'accent est mis sur le renforcement des capacités et le développement du système de traçabilité

Le succès de la mise en œuvre de l'accord nécessitera des ressources humaines, techniques et financières. Des mesures spécifiques doivent être prises pour assurer le succès de la mise en œuvre de l'accord. Elles incluent le renforcement de capacités au sein de l'IGEF et de la société civile ; l'élaboration et/ou l'adoption de nouveaux textes législatifs et réglementaires ; la mise en œuvre du plan de communication et l'établissement ainsi que le fonctionnement du Secrétariat Technique. Le Congo a également identifié comme prioritaire l'observation indépendante des activités forestières et de la gouvernance par la société civile, et pour cela la création d'une structure appropriée de la société civile qu'il convient de former.

Pour renforcer le système de traçabilité du Congo, un projet financé par le biais du Fonds Européen de Développement (2 millions d'euros) et cofinancé par le gouvernement congolais (1,08 millions d'euros) est prévu entre 2009 et 2011. D'autres options pour le financement des mesures d'appui sont actuellement envisagées, y compris dans le cadre de la coopération régionale.

*Crédit Photo:
Tim Lewis,
Handcrafted Films*



QUESTIONS FRÉQUENTES

Quel est l'intérêt du Congo dans cet accord ?

Le Congo était engagé dans un processus de réforme de son secteur forestier, avec un objectif de gestion durable. Le Congo a également pris conscience que les marchés en Europe souhaitaient du bois dont l'origine légale était vérifiée. Pour le Congo, l'APV représentait un outil pour consolider les réformes du secteur, améliorer son image internationale, conserver son accès au marché européen, et bénéficier de l'appui de l'Union européenne dans ses efforts.

AUTORISATIONS FLEGT ET COMMERCE

Quels produits sont concernés par l'accord ?

L'APV Congo couvre toutes les exportations de bois et produits dérivés et va donc au-delà des 5 catégories minimum indiquées par la réglementation FLEGT de l'UE (2005). Les produits concernés sont les grumes, les bois sciés, les contreplaqués, les placages, les parquets, mais aussi les panneaux de particules, les cadres en bois, les outils et les meubles en bois. Le bois à vocation énergétique (charbon, briquettes, bois de chauffage en rondins) est également couvert par le système de vérification de la légalité qui est décrit dans l'accord.

Quelle importance revêt l'UE en tant que marché d'exportation pour le bois congolais ?

Le Congo est l'un des grands pays exportateurs de bois du bassin du Congo, principalement depuis les ports de Pointe Noire et Douala (Cameroun). La première destination des bois exportés demeure l'Union européenne (environ 40 % des exports en équivalent bois rond) bien que l'importance de l'Asie progresse rapidement (37 % pour la Chine). L'Union européenne est le principal marché pour le bois transformé (56 % des sciages et 75 % des placages). Le Portugal, l'Espagne, la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas jouent un rôle clé dans ce domaine.

Est-ce que les APV ne sont pas simplement une autre forme de restriction commerciale ?

Au contraire, les APV apportent à l'industrie du bois congolaise l'opportunité de renforcer ses marchés existants et de développer de nouvelles niches commerciales. L'introduction de politiques d'achat par un certain nombre d'opérateurs publics et privés de l'UE restreint aujourd'hui l'acceptation du bois et produits dérivés provenant du Congo, car ces politiques exigent souvent une vérification de légalité et parfois une certification selon des standards de gestion durable de la forêt (par le biais de programmes comme le PEFC – Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes – ou le FSC – Forest Stewardship Council). En s'engageant dans un APV et en établissant des autorisations FLEGT pour s'assurer de la légalité de son bois, le Congo sera en meilleure place pour répondre à ces marchés en évolution.

D'autres marchés que l'Europe sont-ils aussi en train de changer ?

Les Etats-Unis d'Amérique ont adopté en 2008 une nouvelle réglementation (amendement au "Lacey Act"). Cette réglementation établit que le commerce de bois illégal sur le marché des Etats-Unis est un délit. Les opérateurs commerçant aux Etats-Unis vont donc rechercher des garanties de légalité lorsqu'ils s'approvisionneront en bois pour démontrer qu'ils ont fait attention à l'origine légale du bois qu'ils commercent. Le système de vérification de la légalité développé dans le cadre de l'APV avec le Congo devrait ainsi rassurer ces opérateurs.

D'autres pays, comme par exemple l'Australie, sont actuellement en train de d'étudier la mise en place d'une réglementation pour lutter contre le commerce de bois issu de l'exploitation illégale.

Combinées, ces mesures et les mesures européennes devraient augmenter la demande générale pour du bois vérifié comme légal sur les marchés internationaux.

Si les exportations de bois vers l'Europe nécessitent bientôt une autorisation FLEGT, qu'est ce qui va empêcher le secteur privé congolais de simplement choisir d'exporter vers d'autres marchés ?

L'APV ne définit pas vers quels marchés le secteur privé congolais doit exporter. Mais, dans le cadre de l'APV, le Congo s'engage à vérifier la légalité de tous les bois, quelque soit le marché de destination. Les cargaisons de bois qui partiront vers l'UE recevront des autorisations FLEGT.

Celles qui partiront vers d'autres marchés ne recevront pas d'autorisations FLEGT mais auront quand même été vérifiées comme légales.

Par ailleurs, si des importateurs d'autres pays veulent des preuves de légalité, comme c'est probable de la part d'importateurs des Etats-Unis d'Amérique en raison de l'amendement au Lacey Act, le système pourra facilement délivrer des certificats puisque ces bois auront aussi été vérifiés comme légaux.

Quel est le lien entre les APV et le règlement "due diligence" ?

L'Union européenne est actuellement en cours d'élaboration d'une réglementation visant à obliger les acteurs plaçant du bois sur le marché de l'UE à exercer la « diligence raisonnable » (due diligence en anglais) pour se fournir en bois et produits dérivés, afin de réduire le risque de placer du bois illégal sur le marché européen. Cette réglementation est actuellement en débat au Conseil et au Parlement Européens. Comme elle reconnaît explicitement que le bois sous autorisation FLEGT répond aux exigences de légalité, cette réglementation devrait encourager le secteur privé européen à rechercher des produits vérifiés légalement, et notamment des produits avec autorisation FLEGT provenant de pays ayant conclu un APV avec l'UE.

Est-ce que le bois sous autorisation FLEGT atteindra un prix plus élevé sur le marché européen ?

La réponse des acheteurs aux produits sous autorisation FLEGT n'est pas encore connue car aucun n'est déjà disponible sur le marché. La Commission européenne et les autorités congolaises n'attendent pas des prix sensiblement plus élevés. Cependant, une demande plus élevée est envisagée, en particulier de la part de marchés importants comme ceux qui existent au Royaume Uni, en France, aux Pays Bas et au Danemark par le biais des politiques d'achats qui stipulent que tous les produits issus du bois achetés par l'administration centrale doivent être vérifiés comme légaux. Ces politiques s'appliquent classiquement à des contrats administratifs qui représentent entre 5 et 25 % de la consommation totale de bois, selon les pays. La Commission européenne et le Congo, mais aussi les autres pays qui ont signé un APV comme le Ghana, encourageront tous les Etats Membres à accepter les autorisations FLEGT comme des preuves de conformité avec les politiques d'achat publiques.

S'ASSURER DE LA LÉGALITÉ DU BOIS

Quelle est la base permettant de définir la légalité dans l'APV ?

La législation et la réglementation nationale à l'exploitation forestière, au commerce, à l'environnement, au travail, à l'agriculture, à la propriété foncière ainsi que les traités internationaux signés et ratifiés par le Congo ont été pris en compte lors de la définition de la légalité du bois au Congo. Les critères et vérificateurs sont fondés sur la loi congolaise. La définition de légalité a été testée par un prestataire indépendant sur le terrain afin d'évaluer sa pertinence et son

applicabilité. Par ailleurs, les domaines dans lesquels la législation congolaise devrait être clarifiée et/ou renforcée ont été identifiés et les nouveaux textes seront pris en compte dans la grille de légalité une fois adoptés.

Qu'est-ce qui va changer dans le système de vérification de la légalité ?

Dans le système actuel, des contrôles sont effectués et débouchent sur l'octroi d'une autorisation de vérification à l'export (AVE). Mais la vérification se concentre actuellement sur certains aspects de la légalité (notamment la gestion forestière et la fiscalité). De plus le système de traçabilité développé ne permet pas un suivi en temps réel. Ce n'était pas suffisant pour rassurer les marchés sur la légalité des bois congolais.

Le système de vérification de la légalité développé dans le cadre de l'accord sera donc plus complet et couvrira l'ensemble des critères inclus dans la grille de légalité. Certains de ces critères seront vérifiés sous forme de contrôles documentaires et de terrain et déboucheront sur l'obtention d'un certificat de légalité, dont la validité est d'un an (à condition qu'aucune infraction ne soit identifiée après l'émission du certificat). L'Inspection générale de l'économie forestière sera renforcée et sera chargée de la vérification et de l'émission des certificats de légalité. Parallèlement, un système de traçabilité permettra de vérifier l'autre partie des critères, ceux qui sont directement liés au parcours du bois le long de la chaîne d'approvisionnement, depuis la souche jusqu'au point d'exportation. Ce n'est que si une entreprise a un certificat de légalité et si les vérificateurs dans le système de traçabilité montrent que le bois est légal que l'Inspection générale de l'économie forestière autorisera l'émission des autorisations FLEGT.

Qui délivre les autorisations FLEGT au Congo ?

Les autorisations seront délivrées, sur instruction de l'Inspection générale de l'économie forestière, par le Service de contrôle des produits forestiers à l'export, qui est actuellement déjà chargé de remettre les AVE.

Que se passe-t-il si une entreprise ne respecte pas les indicateurs établis dans la définition de légalité ?

Une fois que le programme d'autorisations FLEGT est opérationnel, tout bois qui n'est pas conforme à la grille de légalité sera identifié comme tel, et ne recevra pas d'autorisation FLEGT et ne pourra donc pas être autorisé à entrer dans l'UE. Tout manquement observé des exigences réglementaires définies dans la grille de légalité sera sanctionné selon les procédures normales du Congo : les sanctions sont fonction des infractions, et peuvent aller jusqu'à la saisie du bois et l'interdiction d'exercer. Dans tous les cas d'infractions, le certificat de légalité est retiré.

Que devient le bois identifié comme illégal ?

En fonction du niveau d'illégalité, le bois peut être confisqué et saisi. Le bois saisi sera utilisé à des fins caritatives (bancs et chaises pour écoles, par exemple).

Dans le cadre de l'APV, tout le bois produit au Congo pour l'exportation vers l'UE sera vérifié comme légal mais qu'en est-il du bois provenant d'autres pays et qui est transformé au Congo en vue d'une exportation vers l'UE ?

Il n'y a pas, pour l'instant de bois importé au Congo pour y être transformé avant d'être réexporté. Il y a par contre, du bois en transit, c'est-à-dire importé pour être réexporté tel quel au port de Pointe Noire. Le Congo comprend la nécessité d'assurer

les marchés internationaux que l'intégrité de ses produits sous autorisation FLEGT n'est pas remise en question par des accusations de blanchiment de bois obtenu illégalement qui serait importé d'autres pays de la région. C'est pourquoi la légalité des bois importés et des bois en transit sera vérifiée au niveau de la frontière. Ces bois seront également marqués et captés dans le système de traçabilité et seront donc suivis sur le territoire congolais, permettant de vérifier qu'il n'y a pas de mélange.

Que devient le bois congolais qui passe par le Cameroun ? Aura-t-il une autorisation FLEGT du Congo ou du Cameroun ?

Le bois congolais qui transite par le Cameroun pour être exporté tel quel depuis le port de Douala vers l'Union européenne est du bois d'origine congolaise, il bénéficiera donc d'une autorisation FLEGT congolaise.

Le bois congolais qui serait utilisé dans les usines camerounaises et y serait transformé devient du bois camerounais. Comme le Cameroun est également engagé dans un APV avec l'UE, il est prévu que ce

*Crédit Photo:
OI-FLEGT Congo (REM)*



bois soit capté dans le système camerounais de vérification de la légalité lorsqu'il entre sur le territoire camerounais et dans les usines camerounaises. Etant transformé au Cameroun, il aura donc une autorisation FLEGT du Cameroun s'il est ensuite exporté vers l'Union européenne. Sur l'autorisation FLEGT, on pourra voir que le pays de récolte est le Congo, mais que le bois est camerounais.

Est-ce que l'APV répond au problème de l'exploitation forestière illégale dans le cadre de l'approvisionnement en bois à l'échelle nationale ?

Le système qui sera mis en place par le Congo ne s'applique pas seulement aux exportations vers le marché européen mais prévoit également une vérification de la légalité de toutes les exportations et importations de bois ainsi que du bois à destination du marché national. En effet, dans la négociation de l'accord, le Congo a clairement montré sa volonté de prendre en compte la problématique du bois local et d'éviter ainsi une légalité à deux vitesses. Même si ce bois, par définition, n'est pas destiné à l'export et donc non concerné par les autorisations FLEGT, le Congo souhaite que les mêmes modalités lui soient appliquées en termes de vérification de la légalité et de suivi de la chaîne de production.

LÉGALITÉ ET DURABILITÉ, ÉCOCERTIFICATION

Comment l'APV prend-il en compte les questions de gestion forestière durable ?

Le code forestier du Congo adopté en 2000 est basé sur les principes de gestion durable des forêts. Le plan d'aménagement, obligatoire pour toutes les concessions du domaine forestier permanent, en est l'outil privilégié, avec des normes d'élaboration basées sur les connaissances actuelles en matière de gestion durable des forêts. En appliquant effectivement le plan

d'aménagement, les lois et règlements, l'entreprise gère la forêt de façon légale et durable.

La préparation de la grille de légalité et l'identification des textes complémentaires à adopter ont été réalisées avec l'ambition d'offrir un cadre qui permette d'atteindre la durabilité tant dans les forêts naturelles du domaine permanent que dans les plantations forestières.

Est-ce que le bois certifié est accepté comme légal dans le cadre de l'APV du Congo ?

Le Congo est actuellement le pays d'Afrique centrale qui dispose de la plus grande surface éco-certifiée d'Afrique centrale. Pour éviter une double vérification, les compagnies forestières en possession d'un certificat privé de légalité ou de durabilité reconnu par l'Inspection générale de l'économie forestière (IGEF) auront la possibilité d'obtenir le certificat de légalité FLEGT sans devoir recourir à une vérification spécifique supplémentaire mais simplement en fournissant à l'IGEF le rapport d'audit du système de certification privée.

Auparavant, les systèmes privés de certification devront passer par une procédure formelle de reconnaissance par l'IGEF. Ces systèmes doivent inclure des audits crédibles et indépendants et de utiliser des référentiels incluant l'ensemble des obligations contenues dans les grilles de légalité du Congo. Le rapport d'évaluation de l'IGEF sera rendu public.

Pour ce qui concerne la traçabilité des bois, c'est un système national qui est établi. Mais il est prévu que ce système puisse communiquer, le cas échéant, par des passerelles informatiques, avec les systèmes de traçabilité mis en place par certaines compagnies privées dans le cadre de leur certification privée.

REFORMES

Quels types de réformes législatives devront être mises en place ?

Lors de la négociation, la discussion entre les différentes parties prenantes (administrations, secteur privé et société civile) a permis d'identifier les besoins en termes de renforcement ou de clarification du cadre réglementaire congolais. Un processus de préparation et d'adoption des textes réglementaires pendant la phase de développement du système a été adopté. Les domaines concernés sont les suivants:

- Amélioration du cadre légal sur les forêts communautaires
- Normes de sylviculture en plantations
- Participation de la société civile dans les processus d'allocation des titres forestiers et des agréments de la profession
- Modalités d'implication des populations locales et autochtones dans la gestion des concessions ; dans l'élaboration des cahiers des charges et le suivi de leur mise en application
- Modalités de contrôle et de vérification
- Législation relative aux droits des peuples autochtones
- Cadre d'application des études d'impact

IMPACTS SUR LES COMMUNAUTES

Quel est l'impact de l'APV sur les communautés qui dépendent de la forêt ?

L'un des critères inclus dans la grille de légalité concerne les obligations sociales, et notamment l'information et l'implication des populations locales autochtones. Cependant, durant la négociation, certaines insuffisances du cadre légal ont été relevées et le Congo a pris l'engagement d'y apporter des améliorations à travers un processus de réforme dans les domaines suivants : gestion communautaire des ressources

Crédit Photo:
OI-FLEG Congo (REM)



forestières, participation de la société civile dans les processus d'allocation des titres forestiers et des agréments de la profession, modalités d'implication des populations locales et autochtones dans la gestion des concessions forestières et dans l'élaboration des cahiers des charges, suivi du respect des cahiers des charges et protocoles d'accord entre entreprises et communautés. De plus, le Congo a prévu d'adopter la loi sur les peuples autochtones qui était en préparation.

Que se passera-t-il s'il apparaît des impacts négatifs imprévus sur le mode de vie des communautés locales et des peuples autochtones ?

Selon les termes de l'accord, les deux parties se sont engagées à développer une meilleure compréhension des modes de vie de ces groupes, y compris ceux qui pratiquent l'exploitation forestière illégale. Les impacts socio-économiques sur ces groupes seront suivis pendant la mise en œuvre de l'accord et, lorsque c'est nécessaire, des mesures seront prises pour atténuer les impacts négatifs.

MISE EN ŒUVRE

Quand le Congo émettra-t-il les premières autorisations FLEGT ?

Comme cela est indiqué dans le calendrier de mise en œuvre de l'accord, le Congo envisage de délivrer sa première autorisation FLEGT en juillet 2011.

Que se passera-t-il si le système n'est pas prêt en juillet 2011 ?

Les deux parties feront une évaluation du système décrit dans l'accord pour vérifier que tout fonctionne correctement. Ce n'est qu'ensuite que les deux parties s'informeront quelles sont prêtes à exporter & recevoir le bois vérifié comme légal avec les autorisations FLEGT. Cette évaluation sera faite en mai 2011, et devrait permettre de décider le système est prêt et que les autorisations peuvent être émises. Si le système n'est pas en mesure de fonctionner, alors les deux parties conviendront d'un nouveau calendrier.

Qui finance le Système de Vérification de Légalité de l'APV ?

Le système est conçu pour qu'à terme, les coûts de fonctionnement de routine soient couverts par les revenus générés par l'activité forestière. Cependant, la mise en œuvre de l'APV impliquera des changements importants dans le mode de fonctionnement de l'administration et du secteur privé. A côté des ressources de son propre budget pour mettre en œuvre ces changements, le Congo a reçu un appui d'un projet du 10ème Fonds européen de développement visant au développement du système de traçabilité. D'autres appuis sont en train d'être identifiés, avec notamment un programme de la FAO et un autre de l'Institut Européen de la Forêt (EFI), deux programmes financés par l'Union européenne.

Quelles avancées ont déjà été réalisées depuis que les négociations ont été conclues et l'accord paraphé en mai 2009 ?

Plusieurs actions ont été entreprises. Le projet de développement du système de traçabilité, financé par le Congo et l'UE a été signé le 9 mai et a démarré à l'automne 2009. Un travail d'élaboration des procédures détaillées de la vérification de la légalité a commencé en juin 2010, et s'accompagnera d'un travail d'analyse des besoins en renforcement de capacités et de l'élaboration de programme de formation à destination de l'IGEF, l'Inspection générale de l'économie forestière. Les premières formations techniques devraient avoir lieu à l'automne 2010, avec le soutien du programme FAO intra ACP, financé par le Fonds européen de développement. Ce programme appuiera également le processus d'élaboration des textes réglementaires déjà identifiés comme nécessaires dans l'accord. La Commission européenne lancera courant 2010 un appel à propositions ciblé sur le soutien aux initiatives de la société civile pour la mise en œuvre de l'APV. Enfin, des réunions ont lieu régulièrement entre l'Union européenne et le secrétariat technique congolais pour suivre les avancées, en attendant la création du comité conjoint de mise en œuvre lorsque l'accord sera ratifié (prévu d'ici la fin 2010).

AUDIT ET SUIVI

Qui va faire l'audit ?

L'audit indépendant du système sera réalisé par un bureau d'études indépendant ayant des compétences avérées en audit et ayant une connaissance approfondie du secteur forestier dans le bassin du Congo, sans toutefois être en situation de conflit d'intérêt. L'auditeur indépendant sera financé, dans une première phase, par l'Union européenne, et sera sélectionné par appel d'offres, sur la base de critères de compétence mais aussi de crédibilité au niveau international, notamment en termes d'indépendance.

Quelle est la fréquence de l'audit indépendant ?

La fréquence des audits sera déterminée par le comité conjoint. Elle devra être d'au moins 3 fois par an les deux premières années, puis pourra être réduite en fonction des constats établis et si le comité conjoint est d'accord. Des contrôles inopinés seront toujours possibles.

Quel est le lien avec l'observation indépendante ?

L'accord prévoit que la société civile joue un rôle important en termes d'observation indépendante des activités forestières et de la gouvernance forestière. Si l'auditeur indépendant se concentre lors de ses missions sur l'analyse du système de vérification de la légalité, avec des contrôles documentaires et des contrôles de terrain, l'observation indépendante se focalise pour sa part sur les infractions forestières et sur le fonctionnement du contrôle forestier par l'Etat. Les informations de l'observation indépendante seront évidemment très utiles à l'auditeur indépendant. Actuellement, le projet OI-FLEG (Observation indépendante de l'application des réglementations forestières et gouvernance), financé par l'UE, contribue au développement du savoir-faire de la société civile congolaise en matière d'observation indépendante.

Comment la mise en œuvre de l'accord sera-t-elle suivie et contrôlée ?

L'APV établit un comité conjoint de mise en œuvre de l'accord pour faciliter le contrôle et l'évaluation de l'APV. Le Congo et l'UE nommeront leurs représentants dans cet organisme. Ce comité a été créé pour faciliter un dialogue et un échange d'informations réguliers entre les deux Parties sur la mise en œuvre de l'accord. Il publiera un rapport annuel détaillant les activités, les progrès et les statistiques liées à l'accord. Par ailleurs, le comité conjoint de mise en œuvre analysera les rapports

de l'auditeur indépendant et prendra les mesures appropriées. Il analysera les différents impacts de l'accord, y compris sur les communautés locales et populations autochtones.

Comment les parties prenantes seront-elles impliquées dans le suivi de la mise en œuvre ?

Un secrétariat technique multipartite, comprenant des représentants des administrations, du secteur privé et de la société civile, a été mis en place. Il s'agit d'un organe d'appui pour améliorer le suivi de l'accord par la partie congolaise, et sa composition multi-acteurs a été conçue pour encourager un processus équilibré et transparent tout au long de la mise en œuvre de l'APV, prolongeant la démarche utilisée lors des négociations.

Comment le public sera-t-il tenu au courant des avancées et des défis lors de la mise en œuvre de l'APV ?

Les engagements du Congo en matière de transparence sont clairs, et toutes les informations disponibles sur le secteur forestier et l'APV seront mis à disposition du public, y compris les rapports de l'auditeur indépendant. De plus, le Congo a développé un plan de communication spécifique à destination de tous les acteurs pour assurer un dialogue interactif à toutes les phases de la mise en œuvre de l'APV.

Comment et où puis-je avoir le texte de l'accord ?

Le texte de l'accord et ses annexes seront disponibles au public une fois l'accord ratifié par les deux parties. Il sera publié au Journal officiel de l'Union européenne et sera également disponible sur le site web de la Commission et du Congo.

Quelle est la durée de l'accord ?

L'accord est établi pour une durée de 7 ans et est reconductible pour des périodes successives de 5 ans par tacite reconduction.

ABREVIATIONS

APV	Accord de partenariat volontaire
AVE	Autorisation de vérification à l'export
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CNIAF	Centre National d'Inventaire et d'Aménagement des Ressources Forestières et Fauniques
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
EFI	Institut Européen de la Forêt
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FLEGT	<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i> Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
IGEF	Inspection Générale de l'Economie Forestière
IUCN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
OI-FLEG	Observation indépendante en appui à la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance
OLB	Origine et légalité du bois
ONG	Organisation non gouvernementale
PEFC	<i>Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes</i>
PIB	Produit intérieur brut
REM	<i>Resource extraction monitoring</i>
SCPFE	Service de contrôle des produits forestier à l'exportation
SVL	Système de vérification de la légalité
TLTV	<i>Timber Legality & Traceability Verification</i>
UE	Union européenne