



Conclusions de l'atelier de travail COMIFAC
“FLEG(T) – instruments politiques et implications techniques”
24 mars 2010, Douala
Avec le soutien des membres PFBC

Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo, en appui aux pays membres de la COMIFAC, vise à promouvoir l'échange direct entre les acteurs asiatiques, notamment issus de la Chine, et ceux des pays de l'Afrique centrale qui sont concernés par la mise en œuvre de nouveaux instruments de régulation de commerce ayant comme objectif de promouvoir la gestion forestière durable afin de valoriser le commerce d'une des ressources naturelles les plus précieuses du Bassin du Congo.

L'atelier de travail du 24 mars 2010, proposé par la COMIFAC, avait comme objectif d'assister les importateurs asiatiques et internationaux des produits de bois ainsi que des exportateurs implantés en Afrique centrale, dans leurs efforts de comprendre (i) la portée et les impacts des Accords de Partenariat Volontaire (APV) négociés avec l'Union Européenne dans le cadre du processus FLEGT, (ii) des concepts de « due diligence » (diligence raisonnable) et (iii) les directives de gestion forestière issues de l'Administration Forestière de la Chine destinées aux entreprises chinoises opérant en dehors de la Chine. Il proposait ainsi aux parties prenantes du secteur public et privé en ayant assisté au salon des industries de bois « RACEWOOD » (22-23 mars, IFIA) d'approfondir leurs connaissances dans une ambiance propice au dialogue et sous un angle asiatique. Le Département des Relations internationales au sein de la SFA Chine (State Forest Administration) avait d'ailleurs répondu positivement à l'invitation de la COMIFAC, désireux de faire engager les partenaires chinois dans cette plateforme d'échange.

Les discussions ont été organisées en deux séances thématiques. La première séance fut consacrée à la présentation des politiques publiques pour promouvoir un commerce légal en Afrique centrale, Union Européenne, États-Unis et Chine, et aux initiatives du secteur privé. Les participants étaient invités à discuter sur l'interdépendance et la compatibilité des instruments. Qui veille sur l'application et qui sont les acteurs clés dans chaque région? Quels sont les défis principaux dans la mise en œuvre des instruments politiques? Quel est le rôle des pays membres des institutions régionales/supranationales ? La deuxième séance fut consacrée aux implications techniques qui ressortent des politiques, à savoir ce qu'on attend réellement des sociétés forestières. Quel est la valeur juridique des certificats présentés? Y a-t-il une valeur ajoutée au niveau commercial ou pour l'organisation/gestion de la société ? Quelles ont été les expériences des sociétés face aux exigences des acheteurs opérant sur des marchés internationaux ? Possibilité de faire évoluer le cadre législatif suite à des premières expériences?

Les travaux de la journée ont été présidés par Raymond MBITIKON, SE COMIFAC, et ont profité de la présence effective de Monsieur Ruben NAMBAI (représentant de la présidence RCA de la COMIFAC), Hans SCHIPULLE (Facilitateur PFBC), FU Jianquan (Administration Forestière Nationale, Chine) et des Directeurs de Forêts/Points Focaux FLEGT du Cameroun, de la République Congo, de la République Centrafricaine, de la République

Démocratique du Congo, et de la Guinée-Equatoriale. Bien vouloir consulter la fiche de présence finale pour un aperçu complet de tous les participants.

Des conclusions suivantes sortaient des présentations et discussions :

- **Les « Accords de Partenariat Volontaire » entre Union Européenne et pays forestiers.** Un APV est un accord commercial compatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) conclu entre un pays producteur et l'Union européenne, en vue de collaborer dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Les accords sont un moyen pour renforcer la mise en œuvre de la stratégie régional pour combattre le commerce illégal et permettent au même temps aux pays signataires d'accroître leurs marchés. Tandis que le Cameroun est encore en train de préparer son paraphé (à priori les négociations sont closes) le Congo se prépare à la ratification de son APV par les deux chambres parlementaires (Assemblée Nationale et Sénat). Une importante session de sensibilisation des Sénateurs et Députés siégeant respectivement dans les commissions « Forêt et développement » de leur chambre s'est tenue à Brazzaville le 23 février avec le soutien d'UICN. Les représentants des deux chambres ont assuré de leur soutien à la ratification prochaine de l'APV. Entre-temps, les systèmes de vérification de l'origine légale du bois agréés sont en cours d'élaboration. La première autorisation FLEGT est attendue en décembre 2010.
 - Les APV suivent **un processus de négociation qui se veut participatif** bien que mené par des parties signataires qui restent les Etats. Le secteur privé semble intéressé mais difficile à mobiliser. Reste à savoir que la participation des groupes sociaux dans le cadre des négociations APV déterminera **la légitimité** et la mise en œuvre de l'accord. Selon le représentant du REPALEAC, les APV ne trouvent d'ailleurs pas toujours l'accord des peuples autochtones, il serait judicieux de procéder à l'instar de la certification FSC qui connaît un principe sur la participation des peuples autochtones. Au Congo, le principe de participation était pourtant garanti pour la définition de la légalité qui est l'application de l'ensemble des textes. Le problème semble plutôt la légitimité des représentants qui participent à la plateforme FLEGT, démontré par le manque de validation conséquente des solutions au sein de la société civile. La société civile et le secteur privé sont appelés à chercher des solutions constructives afin de profiter pleinement de l'opportunité exceptionnelle qui se présente avec des plateformes FLEGT pour institutionnaliser le dialogue et augmenter la légitimité de l'ensemble des politiques de réforme dans le secteur forestier.
 - **Le rôle de la COMIFAC dans des négociations APV et l'équilibre régional.** La COMIFAC a inscrit la lutte contre l'exploitation forestière illégale dans de nombreux documents intergouvernementaux, notamment le Plan de Convergence. Il s'agit d'une stratégie régionale mise en œuvre par des gouvernements membres. L'institution régionale œuvre vers une harmonisation des politiques forestières nationales, mais en tenant compte des spécificités des pays. Il n'y a pas de contradiction entre coopération régionale et négociation bilatérale, la COMIFAC cherche à diffuser les

expériences acquises (à travers le groupe de travail FLEGT, ou des ateliers comme celui-ci) et convaincre les pays sur les bienfaits des APV afin d'inciter d'autres gouvernements de la sous-région à entamer des négociations. Au fur et à mesure que les accords APV soient négociés avec les pays de l'espace COMIFAC, le marché de production de bois commun, gagnera en poids. La COMIFAC reconnaît pourtant qu'en dépit de toute volonté pour une évolution générale, certains pays de la sous-région ont effectivement du mal à décoller : tandis que les uns ont signés les APV, d'autres n'arrivent même pas à mettre en œuvre le contrôle forestier au niveau de la concession. Le problème du déséquilibre régional évoqué par le Point Focal FLEGT de la Guinée-Equatoriale reste une réalité. Selon le représentant de l'OAB des programmes d'appui supplémentaires sont en cours d'adoption au niveau de la COMIFAC, qui permettront de prendre en compte la Guinée-Equatoriale.

- **Coût relative des APV et crédibilité de la région.** L'opération dans un régime FLEGT, avec la conclusion et mise en œuvre des APV financés par les bailleurs de fonds et les Etats producteurs de bois, peut être considérée comme une alternative moins coûteuse pour une société forestière que la certification individuelle. L'adoption d'un système informatique pour la traçabilité reste un investissement relativement petit comparé aux coûts imposés aux contribuables africaines et européennes. Les distributeurs européens ont réalisé qu'ils auront besoin de produits certifiés, à l'instar du syndicat « Commerce de Bois » ils peuvent contribuer à la mise en œuvre des chaînes de contrôle. Finalement, les coûts des APV sont difficiles à calculer, ils s'amortissent aussi par l'amélioration de la gouvernance au cours du processus des négociations et par l'appropriation de la diagnose pour réaliser des réformes des politiques nationales forestières. Le Congo et le Cameroun, avaient, dans leurs témoignages respectives, tous les deux souligné cet aspect positif des négociations APV. La même appropriation des réformes, et la volonté manifeste au niveau des pays pour renforcer l'administration nationale et améliorer l'intégration des parties prenantes dans la définition des politiques forestières, pourrait augmenter la crédibilité des gouvernements sous-régionaux et faire déclencher la mise en œuvre des mécanismes REDD.
- **Le règlement européen sur la « due diligence » et l'interaction avec les APV.** La Commission européenne a proposé un règlement pour minimiser les risques d'importation de bois et de produits dérivés d'origine illégale dans l'Union. Ce règlement donne l'obligation des moyens à mettre en place par l'importateur, qui doit exercer une diligence raisonnable pour l'ensemble des produits placés sur marché EU (produits domestiques et import) afin d'assurer qu'ils ne proviennent pas de bois exploité de manière illégale. Le règlement a été commenté et amendé par le Conseil des ministres européens (publication mars 2010) et suit maintenant le cours de la législation européenne bicamérale avec le parlement européen. Pour savoir comment exercer le due diligence, le « metteur sur marché » doit faire la différence entre bois certifiés FLEGT (pays APV) ou CITES, bois avec un autre label de certification forestière ou bois sans aucune certification. Il faut aussi prendre en compte les cas de transit, et de mélange de bois au moment de la transformation : au moment où la traçabilité ne peut plus être assurée la solution reste à être cherchée.

- **Avec le certificat FLEGT**, délivré par l'autorité mandaté du pays ayant signé le APV avec l'Union Européenne, on reconnaît tout de suite au niveau national (Européen) qu'un processus de traçabilité et de vérification de la légalité a été respecté. Pour tous les autres produits que ne sont pas couverts par un certificat FLEGT, l'importateur européen doit faire un effort pour mettre en place un système de due diligence, ou plutôt faire acte de due diligence par la mise en place d'un système approprié. La certification peut aider à réduire le risque, à tenir en compte dans un système. Un certificat FSC peut donc être considéré au niveau de l'architecture des systèmes appropriés mais ce n'est pas parce qu'un produit est certifié qu'on peut automatiquement considérer que l'importateur ait exercé de la diligence raisonnable. Il doit toujours mettre en place un système de surveillance/vérification légal qui combine plusieurs éléments.
- **Impact des APV sur l'ensemble des exports dépend de l'ampleur des protocoles signés.** Au cas où tous les bois mis sur le marché doivent être tracés et leur légalité vérifiée, il n'y a pas d'export à deux vitesses. C'est une volonté politique qui, jusqu'à là, a été inscrit dans tous les APV négociés avec l'Union européenne. Au moment de la sortie des bois au port, tous les charges obtiendront un certificat de légalité, et ceux destinés à l'UE un certificat FLEGT. La définition et la capacité du futur système de traçabilité sont cruciales pour assurer qu'il n'y ait plus de « deuxième marché ».
- **Les engagements de la Chine** – La Chine reconnaît le rôle primordial des forêts pour le développement des pays producteurs de bois et pour la protection de l'environnement, elle veut assumer ses responsabilités en tant que grand marché et grand importateur. Cette reconnaissance se traduit par un engagement au niveau national (stratégie d'afforestation et de nouvelles lois visant le commerce des produits forestiers) et à l'international, notamment avec des protocoles de coordination avec UE (« Mécanisme de Coordination Bilatéral sur FLEG »), USA et Australie pour combattre le commerce de produits forestiers illégaux.

Suite à l'adoption des amendements du Lacey Act en May 2008, le SFA (Office des Forêts Chine) soucieux d'aider les sociétés chinoises implantées à l'étranger à respecter les consignes internationales, a rédigé (avec le Ministère du Commerce) des directives (« **guidelines** ») **pour la gestion des forêts tropicales naturelles**. Ces directives représentent un accompagnement pour prévenir des pratiques illégales au niveau des sociétés chinoises ayant choisies à opérer à l'extérieur. En cas d'infraction et de non-respect du code forestier, il revient toutefois à l'administration du pays d'hôte de saisir les responsables de la société implantée sur son sol afin de faire respecter la loi domestique.

- **Le marché et la demande chinoise changera t-il** pour que la demande s'aligne aux guides de bonnes gestion ? La grandeur du marché chinois serait capable de relativiser l'importance du marché européen, les consommateurs européens seuls ne sont plus capables d'exercer de la pression si d'autres grands marchés ne montrent pas les mêmes exigences. Au fait, la Chine

dispose d'un système de vérification légale : à l'entrée en Chine le bois est contrôlé par les services de la douane. Il se pose pourtant la question de la légalité des certificats présentés car gérer et contrôler l'administration et les responsables au niveau opérationnel reste une tâche difficile pour un grands pays. La Chine rencontre les mêmes problèmes que tous les autres pays du monde. Mais l'engagement du gouvernement se fait sentir, il a mis en œuvre des méthodes de régulation du secteur forestier, va promouvoir la certification au niveau national et s'est investi dans des pays de production.

- Même si en Chine pour l'instant pas de base légale pour exiger la certification forestière et de la chaîne de transformation, mais **pression du marché international** pourrait faire preuve de motivation. Rappeler que le marché, ce sont les consommateurs, ce sont eux qui n'ont pas de confiance dans les seules contrôles par l'administration et qui exigent des certificats supplémentaires. La Chine est-elle prête à mettre en place un système de certification pour gagner des marchés pour ses produits dérivés, transformés en Chine ?
- **Valeur supplémentaire de la certification forestière et de la chaîne de contrôle.** Parfois, la certification forestière et une chaîne d'approvisionnement contrôlée peuvent dégager des effets positifs secondaires. En France, la loi Grenelle 2 (soumise en vote au parlement en mars 2010) prévoit qu'à compter du 1er janvier 2011, le bilan des émissions sera une obligation pour les entreprises de plus de 500 salariés exerçant dans un secteur fortement émetteur (article 26). Le bilan carbone pour tous les produits fabriqués à base de bois tropical, en plus transformé en Chine, ne sera certainement pas très favorable. En mettant en avant le fait que les produits de bois qui rentrent dans les produits commercialisés ont été certifiés, et que le mode de production respecte les valeurs du développement durable, des sociétés comme Saint Gobain seraient capables de contrebalancer le mauvais bilan carbone, pour montrer aux consommateurs qu'elle fait des efforts considérables pour agir en faveur d'un développement durable.

Pour le PFBC et la COMIFAC l'avantage de la région pour combattre le fléau de l'abattage et du commerce illégal reste dans l'accord commun pour la gestion durable des forêts du Bassin du Congo. Il s'avère en l'occurrence important de garder confiance dans la stratégie régionale et d'avancer avec la mise en œuvre des instruments qui puissent y contribuer. Cette continuité d'effort est aussi demandée pour avancer avec la compréhension des systèmes de réglementation parallèles ainsi que leur relation d'interdépendance. Il faut rendre opérationnel tous les mécanismes pour les rendre complémentaires, et mettre sur table les coûts engendrés.

Finalement, la mondialisation galopante et l'intégration des marchés asiatiques énormes, qui peuvent influencer la situation dans le Bassin du Congo, exigent l'entente avec tous les acteurs. Le PFBC a essayé de pousser plus loin le dialogue avec la Chine, cet atelier représente un pas important pour avancer. Il faut maintenant rentrer dans les détails des problèmes et professionnaliser d'avantage les instruments indispensables pour mener un



vrai dialogue. Le PFBC et la COMIFAC félicitent les amis qui sont venus de la Chine et qui ont aidé à identifier certaines lacunes dans les réglementations en place.

En marge de cet atelier, une entente cordiale entre la COMIFAC et l'Administration forestière de la Chine pour un renforcement du dialogue dans le secteur forestier a d'ailleurs été conclu. Les membres du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo entendent de leur côté continuer à appuyer ces initiatives sino-africaines.