

Alain PENELON : Défis de la mise en œuvre de la légalité dans les accords de partenariat volontaire FLEGT dans les pays du Bassin du Congo

Les pays forestiers du Bassin du Congo s'intéressent depuis 2005 au processus FLEGT, notamment à la possibilité de négocier avec l'Union européenne des Accords de Partenariat volontaire =APV=. 3 de ces pays ont maintenant signé des APV pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et garantir au marché européen l'entrée de produits forestiers légaux. Les efforts se portent actuellement sur la **mise en œuvre** de ces APV au sein desquels la légalité apparaît comme très complexe à mettre en œuvre. L'objectif premier à atteindre demeure... mais pas sans défis.

Les défis de cette mise en œuvre de la légalité se situent à divers niveaux mais traduisent tous la difficulté de **passer de la discussion (négociation) à l'action (mise en œuvre)**. On peut citer tout d'abord **l'insertion de dispositions** légales ou réglementaires pour compléter le corpus juridique. Ensuite, **la nécessité de rendre la légalité fonctionnelle et opérationnelle**. Mais encore, **l'édition de toutes les procédures** qui doivent rendre les lois applicables. Mais aussi **l'évaluation de l'intégrité des agents** longtemps confrontés aux « mauvaises habitudes ». Et on peut encore citer la **mobilisation effective des autres administrations impliquées** dans un accord commercial sur le bois. Et plus globalement tous les défis à engager les réformes nécessaires à tous les niveaux.

Mais il y a aussi des défis de la mise en œuvre de la légalité qui relèvent **des choix opérés lors des négociations** et qui s'avèrent difficiles à traiter dans les délais négociés dans l'APV : a) le contrôle du marché domestique, b) le bois actuellement issu de la filière informelle, c) l'export de bois issus de forêts du domaine forestier non permanent donc sans contrainte de gestion, par exemple.

Enfin, cette mise en œuvre renvoie au défi de la légalité elle-même. Il rappelle que l'application de la loi, *sensu stricto* est insuffisante et limitative mais le changement radical de comportement qu'impose le système de vérification de la légalité =SVL= par l'ensemble des réformes qui le sous-tendent, est plus qu'un défi. Il ressemble davantage à une révolution.

Pour l'accord, pour le pays comme pour l'UE, la légalité n'est pourtant pas négociable car proposée par les pays partenaires, elle est construite conjointement avec l'UE.

Dans le cadre de l'application des APV et du règlement sur le bois de l'Union Européenne =RBUE=, il importe donc pour les pays, de s'en tenir à **l'ordre des priorités**. Les inquiétudes actuelles des pays producteurs à l'approche de l'entrée en vigueur du RBUE dès mars 2013 ne sont pas fondées. En effet, l'engagement dans l'APV va au-delà de la question de légalité. C'est un accord d'amélioration de la gouvernance de tout le secteur forestier. Néanmoins, on perçoit dans ces pays, une confusion certaine dans la perception de leurs difficultés : un sentiment de fierté à ne pas faire marche arrière et un doute dans la faculté d'arriver au bout, une volonté d'assainir le système et l'inertie à changer de mauvaises habitudes trop ancrées.

Le marché est le moteur de l'APV et l'APV en est donc le plus solide levier d'actions. L'accord est le garant de la légalité du bois et l'autorisation FLEGT qui en découlera, le « laissez-passer » pour accéder au marché européen. Les marchés asiatiques s'intéressent aussi à l'APV dans la perspective de 2013. Par conséquent, le respect de l'échéance de délivrance demeure important mais pas autant que la fiabilité du SVL et la qualité de l'autorisation FLEGT qui en dépend.

Globalement la construction d'une gouvernance forestière solide dans les pays « APV » du Bassin du Congo va devenir un véritable indicateur de la volonté des pays à engager les réformes indispensables du secteur au regard des nouveaux grands défis qui surgissent. En effet, la forte demande en terres nouvelles en particulier de forêts, pour l'agro-industrie tournée vers les agro carburants, ainsi que la progression fulgurante de la superposition des titres miniers dans les forêts aménagées voire certifiées risquent de mettre à mal les efforts consentis depuis 20 ans par les bailleurs et les pays dans la gestion durable de leurs forêts consacrée par le Plan de Convergence de la COMIFAC.

Il devient donc pressant pour les pays de disposer d'une bonne gouvernance de leur secteur pour lancer un zonage forestier et la définition d'un plan d'affectation des terres. Pour cette action comme

pour bien d'autres, les pays vont devoir mobiliser des contributions significatives pour convaincre les bailleurs à les soutenir techniquement et financièrement dans la construction de cette gouvernance du secteur.

Par ailleurs, la mise en relief de la marge d'amélioration de la gouvernance forestière révèle, par contraste, une gouvernance encore pire dans d'autres secteurs (hydrocarbures, mines et agro-industries).

Les difficultés récentes sur les négociations « climat » montrent la grande fragilité du système. En effet, si le risque d'échec sur les changements est fort alors il n'y aura plus de raisons de se préoccuper de l'environnement, des gaz à effet de serre et du réchauffement climatique ; ce qui serait hautement préjudiciable à la forêt, à l'aménagement durable voire la certification.

La légalité, avec toutes ses restrictions pourrait bien devenir le dernier retranchement pour maintenir le commerce.