



RAPPORT D'AUDIT DU SYSTEME INFORMATISE DE VERIFICATION DE LA LEGALITE (SIVL)

Audit indépendant du système (AIS) de
vérification de la légalité du système FLEGT en
République du Congo

Mai 2023

R2488

SOMMAIRE

ACRONYMES	2
1 INTRODUCTION	3
1.1 Objectifs de l'audit.....	3
1.2 Portée de l'audit et standard utilisé	3
1.3 Résumé des résultats.....	3
2 METHODOLOGIE	5
2.1 Échantillonnage	5
2.2 Equipe d'audit	5
2.3 Liste et description des lieux inspectés et activités réalisées	6
2.4 Liste des personnes et organismes impliqués, leur rôle et fonction	6
2.5 Liste des documents consultés	6
2.6 Difficultés rencontrées	6
3 RESULTATS DE L'AUDIT	7
3.1 Commentaires des parties prenantes.....	7
3.2 Bonnes pratiques constatées.....	7
3.3 Constats détaillés	7
3.4 Recommandations.....	9
3.4.1 La certification privée	9
3.4.2 Un guide de vérification des pièces encodées	9

ACRONYMES

AI	Auditeur Indépendant
AIS-FLEGT	Audit Indépendant du Système de Vérification de la Légalité du FLEGT au Congo
APV-FLEGT	Accord de Partenariat Volontaire – Forest Law Enforcement, Gouvernance and Trade
AVE	Attestation de Vérification Export
CCM	Comité Conjoint de Mise en œuvre
CLFT	Cellule de la Légalité Forestière et de la Traçabilité
DAC	Demande d'action corrective
DG	Direction Générale ou Directeur Général
DGEF	Direction Générale de l'Economie Forestière
FDL	Fonds de Développement Local
MEF	Ministère de l'Economie Forestière
OI-FLEG	Observation Indépendante de la Légalité Forestière et de la Gouvernance
PCIV	Principe, Critère, Indicateurs et Vérificateurs
PGES	Plan de Gestion Environnemental et Social
SAF	Service Administratif et Financier
SCPFE	Service de Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation
SDC	Série de Développement Communautaire
SEP	Service des Etudes et de la Planification
SVL	Système de Vérification de la Légalité
SIVL	Système informatisé de vérification de la légalité
SVRF	Service de la Valorisation des Ressources Forestières
UFA	Unité forestière d'aménagement
UFE	Unité forestière d'exploitation

1 INTRODUCTION

L'audit du Système informatisé de vérification de la légalité (SIVL) a eu lieu les 20 et 21 avril 2023. Il s'agit du premier audit du SIVL par l'AIS et son équipe.

Le présent rapport d'audit tient aussi lieu de rapport de mission.

L'audit se veut constructif dans sa démarche, et a pour objectif de révéler les défaillances qui nécessitent des actions correctives de la part des gestionnaires du SIVL.

1.1 Objectifs de l'audit

L'objectif de cet audit est d'identifier les forces et faiblesses du SIVL et de formuler des recommandations. Puisque le SIVL n'est pas encore entièrement opérationnel, à ce stade l'audit fait partie d'un processus de mise en place et d'amélioration du système.

1.2 Portée de l'audit et standard utilisé

Le champ de cet audit a porté sur les fonctions et modules du SIVL existants (exclut le module fiscalité). Le SIVL a été audité en suivant les exigences de l'APV (la « grille de légalité »). La grille de légalité utilisée pour cet audit est la version originale.

1.3 Résumé des résultats

L'AIS constate que le SIVL couvre adéquatement tous les vérificateurs de l'APV.

L'AIS constate qu'étant donné la rigidité du SIVL, pour que le système fonctionne il faut que toutes les parties impliquées (directions départementales de tous les ministères, sociétés forestières) remplissent leurs tâches. Si une seule administration n'effectue pas son travail, le SIVL dans son état actuel bloque l'émission de l'autorisation FLEGT.

S'il est décidé de rendre le système flexible en permettant l'émission d'autorisations FLEGT lorsque les contrôles des administrations sont défaillants pour ne pas pénaliser les industriels, le SIVL va conforter le statu quo actuel de faible gouvernance et faible légalité.

L'AIS formule quelques recommandations, impliquant les certifications privées et l'élaboration d'un guide de vérification des contrôles de 1er niveau.

Les constats détaillés se trouvent à la section 3.3 plus bas.

2 METHODOLOGIE

Les auditeurs ont passé 2 jours à auditer le SIVL aux bureaux de la CLFT et au bureau de l'AIS lui-même, afin de mener des entretiens avec les agents de l'administration, avec les artisans du SIVL, et pour consulter la documentation mise à leur disposition.

2.1 Échantillonnage

Dans le cadre de cet audit, les auditeurs ont rencontré et interviewé une dizaine de personnes impliquées de près dans le SIVL, et ont parcouru le système de A à Z en vérifiant un à un l'encodage de chacun des vérificateurs de l'APV dans le SIVL. L'objectif de cette vérification systématique était de bien saisir le fonctionnement du système, et de vérifier qu'il couvre tous les vérificateurs de l'APV.

Pour ce faire, une grille de légalité a été préparée par l'AIS et son équipe, couvrant la totalité des indicateurs et de leurs vérificateurs et permettant de constater l'encodage de chacun dans le SIVL. Pendant l'audit, l'AIS et son équipe a simplement passé en revue chacun de ces éléments de l'APV et s'est assuré que tout était bien présent dans le SIVL. Ce faisant, les auditeurs ont bien saisi le système et ont été en mesure de faire des constats plus fondamentaux au sujet des forces et faiblesses du SIVL, plutôt que sur la simple présence/absence de chaque vérificateur. Ces constats sont présentés à la section 3.3. La grille elle-même n'est pas présentée dans ce rapport. Il s'agit d'un outil ayant servi à la formulation de ces constats fondamentaux et n'est pas en elle-même pertinente.

2.2 Equipe d'audit

Description de l'équipe et du rôle de chaque membre de l'équipe :

<i>Nom</i>	<i>Rôle</i>
Alexandre Boursier	Chef auditeur, enjeux sociaux
Maximin Mboulafini	Expert des opérations et de l'aménagement forestier
Lambert Mabilia	Juriste, expert de l'APV et de la législation forestière

2.3 Liste et description des lieux inspectés et activités réalisées

<i>Date</i>	<i>Nom</i>	<i>Lieu</i>	<i>Activités</i>
20 avril	Bureau de la CLFT	Brazzaville	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rencontre d'ouverture ▪ Entrevues avec le personnel ▪ Audit du SIVL ▪ Restitution des résultats préliminaires
21 avril	Bureau de l'AIS	Brazzaville	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse des résultats et rédaction du rapport d'audit

2.4 Liste des personnes et organismes impliqués, leur rôle et fonction

<i>Organisme</i>	<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
AGRECO	Dr. MBOLO Marie	Cheffe de Mission, AT-SVL&AM
AGRECO	Nkoulou Jervais	Responsable certification, AT-SVL&AM
CLFT	OSSEBI Alain	Coordonnateur CLFT
CLFT	MVIRI Rosaire	
CLFT	NTAMBA Childeric	

2.5 Liste des documents consultés

Les auditeurs ont consulté les documents suivants :

- Registre des cahiers de charges, de transactions et des taxes ;
- Copies de chèques ;
- Agréments et cartes professionnelles ;
- Reçus, PVs ;
- Rapports de contrôle terrain ;
- Rapport annuel de la DDEF ;
- Plans d'aménagement et conventions ;
- Dossiers de permis ;
- Feuilles de transport.

2.6 Difficultés rencontrées

L'audit a débuté en retard à cause de problèmes informatiques : le site du SIVL n'était pas accessible au moment où l'audit devait commencer. Une heure après le début de l'audit comme tel, une panne de courant a obligé les participants à se déplacer vers le bureau de l'AIS pour terminer l'audit. Ces délais (total environ 1h45 minutes) n'ont pas nuit outre mesure au bon déroulement de l'audit.

3 RESULTATS DE L'AUDIT

3.1 Commentaires des parties prenantes

Le tableau suivant résume les commentaires enregistrés lors de l'audit et décrit la manière dont ils ont été traités par les auditeurs.

<i>Commentaires reçus</i>	<i>Analyse des auditeurs</i>
Pas de commentaires reçus dans le cadre de cet audit.	Pas d'analyse nécessaire.

3.2 Bonnes pratiques constatées

Les auditeurs ont constaté que le SIVL couvre l'ensemble des vérificateurs de l'APV, et que le personnel de la CLFT a la formation pour bien le faire fonctionner.

3.3 Constats détaillés

Le SIVL est un outil répondant à deux exigences de l'APV-FLEGT ratifié par les deux parties signataires :

- 1. La démonstration de la réalisation effective des contrôles de premier niveau au moyen de preuves fournies par l'entité forestière et les différentes administrations publiques impliquées dans le SVL. La démonstration de la réalisation des contrôles de premier niveau par l'encodage dans le SIVL des pièces justificatives (vérificateurs de la grille de légalité) est déclarative. Le SIVL pour statuer sur la conformité l'indicateur, exige l'analyse de ces pièces par le second niveau (CLFT) ;
- 2. La démonstration par la CLFT de la vérification effective de second niveau par l'examen de chaque vérificateur encodé/soumis dans le SIVL pour statuer sur la conformité ou non de l'indicateur.

Il existe deux catégories de pièces justificatives. Les vérificateurs de gouvernance et les vérificateurs de légalité. Les vérificateurs de gouvernance ne peuvent être soumis au SIVL que par les administrations publiques. Il s'agit, par exemple, des rapports de contrôles régaliens des administrations ou les PV de transactions (en cas d'infractions). Les vérificateurs dits de légalité, quant à eux, peuvent être soumis

au SIVL par les sociétés forestières. Il s'agit par exemple des agréments, récépissés de taxes, de la carte professionnelle, etc.

Lorsqu'elles réalisent leurs contrôles du respect de la légalité du bois, les administrations publiques n'ont pas pour objectif la commercialisation du bois, mais bien la conformité des activités menées par des exploitants forestiers. Ainsi, dans le SIVL, la non-satisfaction d'un indicateur par les vérificateurs dits de gouvernance soumis par les administrations publiques entraîne des demandes d'actions correctives du second niveau par la CLFT envers l'administration fautive, et non le refus de la délivrance du certificat de légalité ou des autorisations FLEGT à l'industriel pour ses cargaisons de bois à exporter. La non-satisfaction d'un indicateur par un vérificateur de gouvernance est due à une défaillance de l'administration qui, par exemple, manque de moyens pour réaliser ses contrôles ou fait un contrôle de faible qualité (absence de rapportage attendu ou mauvais rapportage) ou encore incomplet (exemple : contrôle non exhaustif sur le terrain). Encore une fois, ces vérificateurs ainsi non-satisfaits ne bloquent pas la délivrance du certificat de légalité ou l'émission des autorisations FLEGT pour les bois à exporter par l'exploitant.

Par contre, le respect de la légalité du bois par l'industriel forestier vise effectivement la commercialisation du bois. Les vérificateurs de légalité peuvent être encodés par l'industriel ou par les administrations. La non-satisfaction d'un indicateur par des manquements dans les vérificateurs dits « de légalité » (exemple : agrément, PV de constat d'infraction, récépissé de taxes, etc.) entraîne le refus de la délivrance du certificat de légalité ou des autorisations FLEGT pour les cargaisons de bois à exporter.

Dans le cadre de l'APV, l'objectif des contrôles de la légalité par les administrations publiques est donc différent des objectifs des sociétés forestières. Le premier cherche la conformité légale et le second, l'exportation. Ainsi, l'APV a établi la séparation des responsabilités concernant la démonstration du respect de la légalité du bois. L'accord n'établit pas la coresponsabilité entre les administrations et l'entité forestière en cas de manquement constaté aux exigences du cadre juridique applicable. Ceci est une bonne chose puisqu'il ne saurait être exigé à chacune des parties impliquées dans le SVL d'être collégalement responsable des défaillances ou irrégularités de l'autre. D'ailleurs il va de soi qu'une entité forestière ne peut pas se prévaloir du respect de sa propre légalité en réalisant ses propres contrôles et en encodant les vérificateurs découlant de ses contrôles. Une société ne peut se substituer aux administrations publiques dans le contrôle régalien de ses activités d'exploitation forestière.

Ainsi, pour que le système fonctionne, il faut que toutes les parties remplissent leurs tâches. Pour que le système fonctionne, il n'est pas acceptable qu'une seule administration n'effectue pas son travail.

La réponse à cette situation est prévue à l'annexe III chapitre 3 de l'APV et au point 3.4 intitulé « Non-respect de la grille ». Il s'agit du manuel de traitement des cas de non-respect des indicateurs de la grille de légalité. Ce manuel détermine les responsabilités des parties suivant les tâches respectives établies et prévoit les actions de réparation pour la société forestière auteure de l'infraction ou en situation contentieuse, ou des actions de blocage en cas de privation de droit d'exercer ses activités (résiliation de la convention, liquidation de l'entreprise ou suspension

définitives des activités de l'entreprise). Ce manuel ne prévoit pas les cas où l'administration de fait pas, ou fait mal, son travail de contrôle.

En prenant la décision d'informatiser le système de légalité, les parties ont pris l'engagement de mettre la barre très haute. Ainsi, le SIVL n'a aucune tolérance sur la vérification de la légalité si les rapports de l'administration publique ne sont pas soumis, sont incomplets ou inadéquats. La tolérance envers des défaillances des administrations publiques entrainerait un discrédit au système. Or, le SIVL dans sa forme actuelle mène inévitablement vers la situation où la démonstration de la légalité de la société forestière devra être prouvée même sans l'accomplissement des tâches ou des missions attendues des administrations publiques. Pour ne pas causer de tort aux sociétés forestières à cause des défaillances des administrations publiques, le quitus de l'IGEF à travers le système devrait-il permettre d'émettre les certificats de légalité en l'absence (ou en présence de faiblesse marquée) des contrôles de gouvernance de ces administrations ? Il semblerait bien que oui. Cette réalité suggère qu'en l'état actuel de la mise en œuvre du SVL, le SIVL risquerait alors de valider le statu quo en autorisant l'exportation de bois à la légalité douteuse. Sans réel renforcement de la gouvernance, sans investissement significatif dans le renforcement des administrations, le respect de la légalité à un niveau nécessaire pour le SIVL ne sera pas atteint.

3.4 Recommandations

3.4.1 La certification privée

L'AIS veut attirer l'attention sur le besoin de trouver des réponses au problème de la faiblesse des administrations. La reconnaissance des certifications privées peut faire partie de la solution. En effet, la certification privée, maintenant chose commune partout dans le monde et notamment dans le Bassin du Congo depuis plus de 15 ans, permet le contrôle annuel de la légalité des sociétés forestières via des tierces parties indépendantes (les certificateurs privés). Ces certificateurs privés sont eux-mêmes soumis à des contrôles indépendants pour ce qui est de leur rigueur et de leur indépendance par leurs organisme international d'accréditation. Les certifications privées ont fait leur preuve au Congo, comme le démontre la bonne performance légale des sociétés certifiées telles que IFO et CIB. Est-ce que le SIVL pourrait permettre de substituer, lorsque nécessaire, certains contrôles des administrations par les contrôles des certificateurs privés ? Aux questionnements sur la réelle indépendance des certificateurs privés, on doit opposer la réalité que les sociétés forestières au Congo ont depuis longtemps pris l'habitude de financer directement les missions de contrôles des DDEF et ce, sans l'assurance d'un contrôle par un organisme d'accréditation.

3.4.2 Un guide de vérification des pièces encodées

La simple réception des pièces et leur encodage dans le SIVL ne suffit pas pour vérifier la conformité d'un indicateur. C'est dans l'examen de ces pièces que la CLFT peut déterminer la conformité ou non des documents vérificateurs produits par les administrations publiques impliquées dans le SVL, comme les rapports de contrôle des différents ministères. La détermination de la conformité des vérificateurs découlant des contrôles des différents ministères ne devrait pas être possible dans le SIVL par la simple présence ou existence desdits documents vérificateurs encodés. La CLFT devrait d'abord examiner leur contenu de manière uniforme et

standard. Or il n'y a pas de procédure ou guide d'interprétation dictant comment la CLFT peut s'assurer de la conformité de l'indicateur ou pour attester que le vérificateur encodé dans le SIVL suite aux contrôles des différents ministères satisfait l'exigence de l'indicateur. Par exemple, l'encodage dans le SIVL d'un rapport de vérification de la coupe annuelle (vérificateur 2.2.1.2) ne démontre pas que le dossier de demande d'autorisation de coupe annuelle est conforme aux exigences réglementaires. La vérification de second niveau que doit effectuer la CLFT ne devrait pas se limiter à constater la présence des documents dans le SIVL, mais bien de vérifier que le dossier de demande de coupe annuelle transmise par l'entité forestière à la DDEF a bel et bien été contrôlé suivant le cadre juridique applicable avant que la CLFT se prononce sur la conformité ou non de l'indicateur.

L'AIS recommande l'élaboration d'un guide de vérification des pièces encodées.