

Termes de référence

Développement d'un manuel de procédures permettant la reconnaissance de la certification privée dans le SVL de l'APV Congo

1. Contexte :

Dans le cadre de la mise en œuvre du processus sur « l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux » (FLEGT), un Accord de Partenariat Volontaire (APV) a été signé le 17 mai 2010 à Bruxelles entre la République du Congo et l'Union Européenne (UE). Celui-ci prévoit la commercialisation du bois en grume et des produits dérivés du Congo issus de coupes légales.

Dans le cadre de cet accord, le Congo est en train d'établir un Système de Vérification de la Légimité (SVL) afin de s'assurer que le bois destiné à l'export est obtenu en conformité avec la législation en vigueur au Congo. Le SVL repose sur le suivi, le contrôle et la vérification par le Gouvernement de la gestion et l'utilisation des ressources forestières. Le SVL se compose des six éléments suivants :

1. Deux grilles de légalité ;
2. Le système de traçabilité ;
3. La vérification de la légalité de l'entité forestière ;
4. La vérification du contrôle de la chaîne d'approvisionnement ;
5. L'émission des autorisations FLEGT ;
6. Un audit indépendant.

Il est prévu que les entreprises répondant aux exigences de légalité recevront un certificat de légalité annuel émis par l'IGEF (Inspecteur Général de l'Economie Forestière). Ensuite, chaque cargaison de bois qui répond aux exigences de légalité et traçabilité recevra une autorisation FLEGT émis sur instruction de l'IGEF.

Pour éviter de doubler les efforts de vérification avec les systèmes de certification privés, l'APV prévoit, à l'annexe III relative au SVL, et notamment au point 3.3, **Vérification de la légalité dans les concessions forestières certifiées**, la possibilité pour l'IGEF de reconnaître des systèmes privés sur la base d'une évaluation formelle :

« ... Une évaluation formelle des standards de certification privée des concessions forestière au Congo (FSC, OLB, TLTV actuellement utilisés au Congo et d'autres standards éventuels) au regard de la grille de légalité sera réalisée par l'IGEF lors de la phase de développement du système. Cette évaluation donnera lieu à un rapport qui sera publié et accessible au public.

Si cette évaluation est positive, le système de certification privé sera approuvé par l'IGEF. Cette approbation sera rendue publique. Elle permettra ainsi la délivrance du certificat de

légalité par l'IGEF aux entreprises qui auraient été certifiées selon un tel système, sans qu'une mission spécifique de l'IGEF ne soit nécessaire, ceci afin d'éviter une double vérification de la légalité dans ces concessions forestières certifiées... » [Journal officiel de l'Union Européenne (L92/177)].

En application de cette disposition, une évaluation formelle des schémas de certification privés applicable aux concessions forestières devra être réalisée par l'IGEF, pour servir de base à l'attribution des certificats de légalité prévu dans le SVL.

Le Ministère de l'Economie Forestière (MEF) a organisé les premiers échanges sur la reconnaissance des schémas de certification avec les parties prenantes en 2014. Ensuite, entre novembre 2016 et mars 2017, le MEF, avec le support de l'UE, a mobilisé une consultance pour l'élaboration d'une « procédure standardisée d'évaluation de la conformité des standards de certification au regard des exigences du SVL ».

Toutefois, cette première prestation n'a pas permis la tenue d'une réunion de validation et certains points de la procédure n'ont pas pu faire l'objet d'un consensus.

En outre, le DRAFT de la procédure actuellement disponible est axé principalement sur un seul volet de la reconnaissance des schémas de certification privés : la comparaison des exigences des référentiels de certification privés avec les exigences des grilles de légalité annexées à l'APV. Or, comme il est prévu dans l'APV, l'objectif final de la reconnaissance de la certification est l'émission de certificats de légalité pour les entreprises certifiées. La procédure déjà existante doit donc être complétée afin de d'évaluer dans le cadre de la reconnaissance les mécanismes d'évaluation de conformité prévus dans les différents schémas de certification privés. Cela permettra de vérifier que le fonctionnement opérationnel et décisionnel des schémas de certification privés répond aux exigences du SVL, et notamment aux exigences d'attribution du certificat de légalité.

Cette deuxième prestation doit donc remédier à ces faiblesses.

2. Objectifs de la prestation

Objectif principal :

L'objectif principal est de proposer à l'IGEF un manuel de procédures élaboré de manière concertée décrivant :

- les modalités de reconnaissance des schémas de certification privés ;
- les modalités d'attribution, de maintien et de renouvellement des certificats de légalité FLEGT pour les entreprises certifiées selon un schéma de certification reconnu.

Le but est d'obtenir un manuel :

- correspondant à la vision des parties de l'APV (Administration forestière et Union Européenne) ;
- conforme aux exigences du SVL ;
- acceptable et applicable pour les organismes de certification privé et les entreprises certifiées.

Objectif spécifique :

L'objectif spécifique est de compléter, finaliser et valider le draft de procédure existant, en vue d'élaborer un manuel de procédure objectif et transparent, stable dans le temps et connue des organismes de certification candidats à la reconnaissance et des entreprises certifiées, décrivant :

- les modalités d'évaluation de la conformité des schémas de certification au regard des exigences du SVL, notamment sur le volet vérification de la légalité de l'entité forestière ; La procédure d'évaluation devra s'assurer que le schéma de certification présente des garanties en termes **d'exigences de légalité** et de **méthode d'évaluation** au moins équivalentes à celles prévues dans le SVL concernant la vérification de la légalité. Cette évaluation portera non seulement sur le contenu du référentiel de certification (qui sera comparée aux exigences des Grilles de légalités) mais également sur les modes de fonctionnement du système de certification (méthode d'audit, mécanisme de contrôle qualité, procédure de fonctionnement de l'Organisme de Certification...)
- les modalités d'attribution et de maintien des certificats de légalité sur la base de certificats privés de schémas évalués conformes aux exigences du SVL de l'APV FLEGT Congo.
- Le mécanisme de gestion des plaintes liées à la reconnaissance de schémas de certification privés et/ou l'attribution d'un certificat de légalité à une entreprise certifiée.

En conséquence, la crédibilité des certificats de légalité FLEGT attribués selon une reconnaissance préalable de conformité d'un schéma de certification sera au moins aussi robuste que si la légalité avait été instruite par l'administration nationale par application des procédures du SVL.

Pour renforcer l'assise technique et la crédibilité des résultats, il est impératif de baser tout travail sur les principes des évaluations de conformité tels que décrits par les normes ISO 17065, 17067, 19011, 17011 et 17021.

3. Résultats attendus

Résultat 1 : Un manuel des procédures est élaboré sur la base du draft de procédure existant définissant :

- l'ensemble des modalités et du processus de reconnaissance des schémas de certification privé ;
- les modalités d'attribution et de maintien des certificats de légalité aux entreprises certifiées selon un schéma de certification préalablement reconnu conforme.

Résultat 2 : Les ressources nécessaires ainsi que les besoins d'appui éventuels (expertise, ressources financières) pour mettre en œuvre le manuel de procédures sont estimés et décrits dans une note d'accompagnement du manuel des procédures.

Résultat 3 : Le manuel des procédures est présenté et validé par les parties prenantes clefs¹ de l'APV FLEGT.

¹Ce résultat fait référence à une validation technique par les parties prenantes qui servira aussi de sensibiliser les parties prenantes sur le contenu du manuel des procédures. La validation formelle par le CEVP (Comité d'Evaluation et Validation des Procédures) ne fait pas partie de ces TdR.

4. Activités à réaliser

En lien avec le **résultat attendu 1**, les activités seront les suivantes :

Activité 1.1 : Compléter et consolider la procédure de reconnaissance des schémas de certification privés :

1.1.1 Faire une **réunion de démarrage et d'orientation** avec les parties impliquées (administration forestière et Union Européenne) pour :

- **prendre connaissance et discuter des résultats (éléments de frein, de blocage et d'opportunités) de la consultance de 2017** concernant « *l'élaboration d'une procédure standardisée d'évaluation de la conformité des standards de certification au regard des exigences du SVL* », notamment le draft de procédures et les documents annexes et les conclusions sur ces livrables ;
- **identifier les orientations souhaitées** par les parties (en termes d'objectifs, de portée, de contenus dans les grandes lignes, de structure des procédures) et les améliorations nécessaires à apporter à cette procédure.

1.1.2 **Elaborer la procédure de reconnaissance** (et si nécessaire, formulaires/documents annexes) des schémas de certification privés, selon la méthodologie suivante :

- **Définir le champ d'application** de l'évaluation de conformité d'un schéma/organisme de certification candidat à la reconnaissance (type de certification, domaine d'application, cible, etc).
- **Définir les domaines et les critères d'évaluation de conformité** d'un schéma de certification privé, et les mettre sous forme de checklists. Les domaines d'évaluation porteront notamment sur :
 - **Les règles de fonctionnement du schéma de certification** : élaboration des référentiels, légitimité de l'organisme de certification (selon des mécanismes d'accréditation ou des procédures internes), compétence, règles d'indépendance et d'impartialité, gestion des auditeurs, etc ;
 - **Les exigences de légalité** pour s'assurer que les exigences des référentiels des schémas de certification privés permettent une évaluation au moins équivalente à celle qui est définie dans les grilles de légalité de l'APV. Il s'agira pour cela de vérifier et de compléter si nécessaire les critères d'évaluation déjà proposés lors de la consultance de 2017, et de proposer un modèle de tableau d'analyse comparative des référentiels de certification privée par rapport aux grilles de légalité de l'APV du Congo ;
 - **Les méthodes d'évaluation mises en œuvre par l'organisme de certification et les auditeurs**, c'est-à-dire le processus de certification, le mécanisme d'audit, la fréquence des audits, les moyens de vérification, le champ d'application de l'évaluation, etc pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec les procédures de vérification de la légalité prévues dans le SVL ;
 - **Les modalités de décision de certification** (attribution, maintien, renouvellement, suspension du certificat privé), basé sur la formulation, la caractérisation, la gestion et le suivi des non-conformités ;
 - **Les modalités de présentation des résultats d'évaluation**, notamment les informations contenues dans les rapports d'audit et annexes (checklists, formulaire de non-conformité) ;

- **La publication des résultats** : identifier quelles sont les informations à rendre publique par les organismes de certification.
- **Définir le processus d'évaluation** du schéma de certification candidat à la reconnaissance, c'est-à-dire la description des étapes de la reconnaissance depuis la candidature de l'organisme de certification jusqu'à la décision de reconnaissance par l'administration. Il s'agira :
 - de reprendre les propositions faites lors de la consultance de 2017 et de les compléter/modifier si nécessaire ;
 - d'intégrer les critères d'évaluation définis précédemment.

Outre les critères pour l'évaluation des standards de certification, la méthodologie doit également décrire les exigences minimales pour les évaluateurs sur la base des normes ISO 17065 et 17021, afin de garantir leur compétence et l'absence des conflits d'intérêt.

Pour obtenir une meilleure fluidité et coût /efficacité du processus d'évaluation, il est possible d'établir une méthodologie détaillée d'évaluation des documents décrivant le schéma de certification.

Activité 1.2 : Développer les procédures supplémentaires (et si nécessaire, formulaires/documents annexes) en étroite collaboration avec l'administration forestière, notamment la CLFT.

1.2.1 **Elaborer une procédure définissant les modalités de demande, d'attribution et de maintien d'un certificat de légalité** pour les entreprises certifiées selon un schéma de certification privé reconnu, comprenant notamment :

- Les **modalités de transmission des certificats privés** des entreprises à la CLFT ;
- Les **modalités de vérification** par la CLFT de l'authenticité, du champ d'application et de la validité **des certificats privés** ;
- Le **processus d'attribution du certificat de légalité** à une entreprise forestière possédant un certificat privé reconnu ;
- **L'analyse des éléments du rapports d'audit transmis** notamment le traitement des non-conformités (NC) par l'administration forestière lorsqu'elles correspondent au non-respect des exigences du SVL (faire le lien avec le manuel de traitement des cas de non-respect des indicateurs de la grille de légalité FLEGT) ;
- les **modalités de maintien, suspension, de retrait et de renouvellement du certificat de légalité** des entreprises possédant un certificat privé reconnu en fonction des conclusions de l'analyse des non-conformités formulées

Toutes les étapes doivent être clairement décrites pour faciliter la délivrance du certificat de légalité aux entreprises possédant un certificat privé reconnu.

1.2.2 **Elaborer une procédure de gestion des plaintes** liées à la reconnaissance de schémas de certification privés et/ou l'attribution d'un certificat de légalité à une entreprise certifiée :

- Plaintes émises par les parties prenantes à l'APV dans le cadre de la reconnaissance d'un schéma de certification

- Plaintes émises par les parties prenantes et/ou par les entreprises certifiées dans le cadre de l'attribution et du maintien d'un certificat de légalité émis à une entreprise certifiée selon un schéma de certification reconnu

Activité 1.3 : Compiler le manuel de procédure et le soumettre aux parties prenantes

- 1.3.1 **Compiler dans un manuel** toutes les procédures et documents annexes. Harmoniser dans la version finale du manuel des procédures la terminologie (par exemple, **standard** et **schéma de certification**, car le schéma inclut également des standards, règles et procédures de certification).
- 1.3.2 **Consulter** les organismes de certification actifs au Congo et les entreprises certifiées sur le draft du manuel des procédures.
- 1.3.3 **Discuter le manuel avec l'administration forestière** pour assurer que le contenu et les tenants et aboutissant des procédures est bien compris. Discuter la faisabilité des procédures avec l'administration forestière.
- 1.3.4 **Intégrer les commentaires et suggestions** dans le manuel de procédures.

En lien avec le **résultat attendu 2**, les activités seront les suivantes :

Activités 2.1 : Estimer les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le manuel de procédures, notamment l'évaluation des schémas/standards de certification.

Par ressources on entend les ressources humaines (quantité/hommes-jours et qualité/connaissances particulières). Cette estimation doit différencier les besoins « ad-hoc » (par exemple, l'évaluation des schémas/standards) des éventuels besoins récurrents/annuels.

Activités 2.2 : Identifier les éventuels écarts entre les ressources et les capacités existantes et les besoins identifiés dans l'activité 2.1 en étroite collaboration avec l'administration forestière, surtout la CLFT et l'IGEF.

Si pertinent, décrire clairement les besoins d'appui nécessaires pour mettre en œuvre le manuel des procédures (quantité et type d'appui).

En lien avec le **résultat attendu 3**, les activités seront les suivantes :

Activités 3.1 : Préparation et tenue des ateliers de sensibilisation et de validation avec l'administration forestière, l'Union Européenne et les autres parties prenantes. Cette réunion sera également l'occasion de faire une sensibilisation sur l'objectif et le contenu du manuel de reconnaissance de certification privée.

Activités 3.2 : Finalisation du manuel prenant en compte les éventuelles remarques de la réunion de validation et soumission à la partie congolais.

5. Equipe de consultance

Pour cette consultance, il est recherché un Consultant expérimenté (minimum 10 ans d'expérience), ayant :

- Formation (Bac + 5) ou équivalent dans la gestion forestière, l'industrie du bois, l'économie forestière, ou la gestion des ressources naturelle ;
- auditeur qualifié selon un schéma de certification forestière (légal ou durable) ;

- au moins 10 ans d'expérience dans le domaine de la filière Forêt-Bois ;
- au moins 5 ans d'expérience en matière de certification et d'audit de certification dans le Bassin du Congo ;
- parfaite maîtrise du processus APV FLEGT ;
- Connaissance de la filière forêt-bois dans le bassin du Congo (notamment une connaissance de la filière forêt-bois du Congo, du cadre réglementaire, l'aménagement, l'exploitation forestière, le commerce...).

Afin d'assurer l'indépendance et la crédibilité de l'évaluation, l'expert doit en outre avoir les caractéristiques suivantes :

- Ne pas être directement impliqué dans la gestion, la transformation, le commerce du bois ou de ses produits dérivés, ou le contrôle des activités du secteur forestier au Congo.
- Ne pas être dans une situation administrative ou financière qui risquerait d'entraîner une situation de conflit d'intérêts.

L'expert sera accompagné durant son travail à Brazzaville par un agent de la CLFT.

6. Modalités d'intervention

La consultance sera réalisée selon les modalités suivantes :

- Une première mission de démarrage et d'orientation à Brazzaville pour rencontrer les parties de l'APV afin d'identifier les orientations souhaitées, et définir les grandes lignes des procédures ;
- Une phase de travail de consultance réalisé off site pour élaborer les documents (procédures, documents annexes, notes d'accompagnement, etc). Durant cette phase l'ATIBT fera un suivi de l'avancement et échange régulièrement avec l'administration sur les versions provisoires des documents.
- Une dernière mission à Brazzaville pour rencontrer plus largement les parties prenantes, amender les documents et les faire valider à l'occasion d'un atelier de validation/sensibilisation.

7. Livrables

L'expert élaborera sur la base des résultats des activités les livrables suivants :

- 1) Livrable 1 : une note de démarrage à l'issue de la première mission reprenant les grandes orientations discutées et validées avec les parties de l'APV ;
- 2) Livrable 2 : une version projet du manuel de procédure consolidé 4 semaines après le démarrage de la consultance ;
- 3) Livrable 3 : une note d'accompagnement du manuel présentant les moyens nécessaires pour mettre en œuvre le manuel de procédure ;
- 4) Livrable 4 : une note identifiant les écarts entre les ressources/capacités existantes et les besoins identifiés dans le livrable 4 ;
- 5) Livrable 5 : une version initiale du manuel de procédure pour l'atelier de validation et de sensibilisation ;
- 6) Livrable 6 : La version finale du manuel des procédures et la note d'accompagnement sur les ressources à fournir à l'issue de la deuxième mission.

Tous les rapports seront transmis en version électronique au MEF et aux structures de gestion de l'étude. Ils devront être rédigés en français. Les versions définitives du manuel

seront communiquées en version électronique.

8. Durée et calendrier de l'étude

La durée de l'étude est de 7 semaines selon ce chronogramme prévisionnel suivant :

Réf. Act.	Activités et tâches	Mois 1				Mois 2			
		Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 5	Sem 6	Sem 7	Sem 8
Résultat 1	Elaboration d'un manuel de procédures								
1.1	Compléter et consolider la procédure de reconnaissance des schémas de certification privés								
1.1.1	Réunion de démarrage	L1							
1.1.2	Elaboration de la procédure de reconnaissance								
1.2	Développer des procédures supplémentaires								
1.2.1	Développement procédure attribution/maintien certificat légalité								
1.2.2	Développement d'une procédure de gestion des plaintes								
1.3	Compiler le manuel de procédure et le soumettre aux parties prenantes								
1.3.1	Compiler le manuel de procédure et documents annexes					L2			
1.3.2	Consultation des OC et entreprises certifiées								
1.3.3	Concertation avec l'administration								
1.3.4	intégration des commentaires et suggestions								
Résultat 2	Evaluation des ressources, appuis pour mettre en œuvre le manuel de procédure								
2.1	Estimer les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le manuel de procédures								
	Réalisation					L3			
2.2	Identifier les éventuels écarts entre les ressources/capacités existantes et les besoins identifiés dans l'activité 2.1								
	Réalisation							L4	
Résultat 3	Présentation et validation du manuel de procédure								
3.1	Réunion de validation - sensibilisation								
	Réalisation								L5
3.2	Finalisation du manuel								
	Réalisation								L6

	Mission 1
	Off site
	Mission 2

Le nombre de jours de la prestation est de 26 jours.