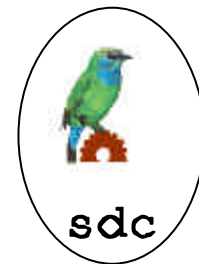




Améliorer la justice forestière

Mars 2005



Un outil de politique fondé sur l'expérience acquise en Ouganda : Cornelius Kazoora et John Carvalho du Sustainable Development Centre

Nous sommes gré au soutien du ministère néerlandais des Affaires étrangères (DGIS) et au ministère fédéral allemand de la Coopération économique (BMZ) qui ont financé l'élaboration de ces outils, ainsi qu'au secrétariat d'état à la Coopération du Royaume-Uni (DFID) qui a apporté les capitaux de démarrage. Pour obtenir un complément d'information sur les *Outils moteurs*, veuillez consulter www.policy-powertools.org

Liste des acronymes

ACODE	:	Advocates Coalition for Development and Environment
ADR	:	Mécanisme alternatif de résolution des conflits
BTP	:	Bâtiment, Travaux publics
CADER	:	Centre pour la résolution alternative des conflits
FC	:	Forêts communautaires
RFC	:	Réserves forestières centrales
CL	:	Collectivités locales
DPP	:	Service du Parquet
DSRP	:	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO	:	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FD	:	Secrétariat d'Etat aux Forêts
FID	:	Division de l'inspection des forêts
FORRI	:	Forest Resource Institute
FPDF	:	Formulaire de déclaration de produit forestier
FPMU	:	Cellule de suivi des produits forestiers
IIED	:	Institut international pour l'environnement et le développement
JLOS	:	Système judiciaire et d'ordre public
RFL	:	Réserves forestières locales
MFPED	:	Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique
MJCA	:	Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles
MWLE	:	Ministère de l'Eau, du Territoire et de l'Environnement
NAADS	:	National Agricultural Advisory Services
NEMA	:	National Environment Management Authority
NFA	:	National Forestry Authority
NFTPA	:	Loi nationale sur la foresterie et la plantation d'arbres
ONG	:	Organisation non gouvernementale
PAC	:	Possibilité annuelle de coupe
PEAP	:	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
PFNL	:	Produits forestiers non ligneux
SDC	:	Sustainable Development Centre
TSD	:	Division des services techniques
TVA	:	Taxe sur la valeur ajoutée
UIA	:	Uganda Investment Authority
UNBS	:	Uganda National Bureau of Standards
URA	:	Uganda Revenue Authority
UWA	:	Uganda Wildlife Authority
UWASNET	:	Réseau de ONG pour l'eau et l'assainissement en Ouganda
UWFA	:	Association des paysans forestiers d'Ouganda

Résumé

Cette trousse à outils vise à aider les institutions forestières à appuyer les agences d'application de la loi et autres dans la création de systèmes visant à éliminer l'illégalité et la corruption et à asseoir la justice pour les moyens de subsistance liés aux forêts. Elle se base sur l'expérience acquise en Ouganda. Elle décrit une série d'étapes :

1. Identifier les principaux producteurs, commerçants et utilisateurs de bois et visualiser la chaîne de production-commerce-utilisation.
2. Dresser la liste des lois, réglementations et procédures que les intervenants de la chaîne sont censés suivre pour accéder et utiliser le bois.
3. Dresser la liste des organes d'application et autres institutions mandatés auxquels les acteurs sont censés s'associer.
4. Esquisser les procédures formelles qui sont censées donner de bons résultats.
5. Puis indiquer pourquoi elles marchent ou ne marchent pas.
6. Identifier les forces et les faiblesses du processus, à toutes les étapes, pour que les pauvres et les groupes marginalisés puissent accéder à la justice.
7. Définir une approche stratégique afin d'améliorer la situation en utilisant une panoplie d'outils qui peuvent améliorer la justice dans les domaines suivants :
 - Institutions judiciaires et d'ordre public
 - Production de bois
 - Commerce de bois
 - Utilisation de bois
8. Enregistrer et analyser les observations et l'impact des outils utilisés pour habiliter les pauvres et promouvoir l'aménagement forestier durable.
9. Adapter et modifier les outils et travailler à la consolidation des succès remportés en matière de politiques et d'institutions.

Il est espéré que la complémentarité des outils décrits parviendra à améliorer l'administration de la justice pour les moyens d'existence forestiers. En Ouganda et dans un certain nombre d'autres pays, il existe des signes qui permettent de penser que le contexte évolue d'une manière qui favorise les chances qu'ont les outils de ce genre d'avoir un impact : une plus grande volonté politique de gérer les forêts pour réduire la pauvreté ; une plus grande confiance du public à l'égard des pouvoirs judiciaires ; une plus grande percée de la télévision et de la radio et une presse écrite relativement libre ; et enfin la croissance d'un mouvement de ONG prônant les droits des pauvres. L'émergence d'une responsabilité sociale d'entreprise au sein des sociétés privées et d'un consumérisme environnementalement responsable en est aussi à ses balbutiements mais pourrait revêtir une importance vitale.

1.0 Introduction

1.1 Contexte de l'élaboration de la trousse à outils sur les politiques

Sans systèmes fiables et solides d'administration de la justice, l'accès aux ressources forestières est inéquitable et les conditions sont réunies pour la corruption et l'illégalité dans le domaine forestier. A moins que les gouvernements n'améliorent et n'appuient constamment l'administration de la justice dans le secteur de la foresterie, beaucoup souffriront de l'amenuisement de la base de ressources, tout particulièrement les pauvres. Aujourd'hui en Ouganda, le système judiciaire pose des problèmes – les organes d'application de la loi sont lents et coûteux pour les pauvres. Ces agences ressortent également comme extrêmement corrompues dans les Indicateurs de probité nationale (1998, 2000). En outre, le chef de file des agences réglementaires dans le secteur forestier, la National Forestry Authority (NFA), est encore très jeune, puisqu'elle n'a été créée qu'en 2004 à l'issue de la dissolution du Secrétariat d'Etat aux Forêts. Elle ne dispose que d'une expérience limitée pour contribuer à la justice des forêts de façon soutenue.

Il y a au moins quatre raisons pour lesquelles il est indispensable de se concentrer sur l'amélioration de l'administration de la justice pour les moyens d'existence liés aux forêts en Ouganda. Tout d'abord, différents moyens d'existence exploitent différentes ressources forestières et c'est là une source de conflit. Deuxièmement, les gens n'ont pas tous les mêmes moyens et les mêmes capacités de demander justice et les besoins de chacun devraient être pris en compte par les agences d'application de la loi. Troisièmement, Transparency International classe l'Ouganda parmi les nations les plus corrompues au monde et la lutte contre cette situation à partir du secteur forestier présente un potentiel attrayant. Enfin, la réconciliation des intérêts variés des gens par le biais d'un système judiciaire transparent et efficace est une base solide pour un aménagement forestier durable à court et long terme.

Les forêts offrent une gamme variée de produits de subsistance tels que des denrées, des plantes médicinales, du gibier, du bois de feu, des piquets et du bois d'oeuvre. Elles assurent également des services importants, par exemple la régulation des courants d'eau et des microclimats et la fourniture d'habitats pour la conservation de la biodiversité. Les entreprises sylvicoles sont une source d'emploi pour des millions de personnes. Le gouvernement de l'Ouganda est de plus en plus conscient des faits de ce genre (Encadré 1). Il a reconnu l'importance d'un emploi prudent des ressources naturelles, y compris les forêts, dans son Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP)¹ (MFPED, 2000).

Encadré 1 : Jalons politiques récents dans la gestion des forêts en Ouganda

- Politique de foresterie de l'Ouganda 2001
- Loi nationale sur la foresterie et la plantation d'arbres, 2003
- Plan national forestier, 2003
- Autorité nationale des forêts (NFA), 2004

Le PEAP est important car il s'agit du cadre national de planification le plus détaillé dont se sert le gouvernement pour guider les plans sectoriels et de district, outre la collecte et l'allocation des ressources financières. Plus précisément, les forêts contribuent aux piliers du PEAP en augmentant les revenus et moyens de subsistance des pauvres et la qualité de vie. Le PEAP révisé de 2004 comprend deux indicateurs sur les forêts, à savoir : i) augmenter le couvert forestier de 24 % aujourd'hui à 30 % en 2013/14 et ii) réduire la distance moyenne à parcourir pour ramasser du bois de feu de 0,73 km aujourd'hui à 0,5 km d'ici 2009/10 (MFPED, 2004). L'existence de ces indicateurs dans le PEAP est un accomplissement important du secteur forestier (et inédit à l'échelle internationale) sur lequel il serait bon de s'appuyer.

¹ Le PEAP est la version ougandaise des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) que l'on trouve dans d'autres pays.

D'après le Bilan du secteur forestier (MWLE, 2001), moins de 10 % et peut-être moins de 5 % du bois récolté des réserves forestières est consigné et documenté de façon adéquate. Il poursuit en affirmant que "la majorité des enlèvements sont illégaux et il devient imprudent de se baser sur les données fournies par la NFA" [en faisant référence au Secrétariat d'Etat aux Forêts puisque la NFA n'existait pas encore]. En termes monétaires, le Bilan du secteur forestier déclare que la NFA ne perçoit qu'environ Ushs. 800 millions (\$ 470.000) sur un revenu estimé à Ushs. 20 milliards (\$11,756 millions). L'Annexe 1 fournit une vue d'ensemble de l'état actuel des forêts et de la collecte de bois en Ouganda.

Les préoccupations énoncées plus haut ont été à nouveau exprimées dans un communiqué de presse par le ministre d'Etat chargé de l'Environnement le 12 novembre 2004, dans un journal local, *The New Vision*. Il s'exprimait ainsi :

*"L'application de la loi, notamment en ce qui concerne la vérification de la **chain of custody [chaîne de contrôle]** des produits de la forêt est problématique car les divers organes responsables font preuve de différents degrés de volonté de coopération efficace. Parmi tous les organes responsables, seules la National Forestry Authority (NFA) et la Uganda Wildlife Authority (UWA) disposent de la capacité requise pour se charger de l'application de la loi. Les autorités locales de district perdent des revenus importants et les propriétaires privés de forêt ou d'arbres n'obtiennent pas les véritables prix du marché Ce contexte a entraîné une prolifération d'imposteurs et d'escrocs qui terrorisent le public naïf au nom de l'application de la loi."*

En préparation d'un effort concerté pour améliorer les perspectives des moyens d'existence durables basés sur les ressources forestières en luttant contre l'illégalité et la corruption dans la foresterie et en encourageant un climat propice à une justice équitable, le Gouvernement, par l'entremise de la NFA, a commandité une étude intitulée "*La justice forestière : combattre l'illégalité dans les moyens d'existence liés aux forêts*" (Kazoora et Carvalho, 2004). L'étude a été menée en collaboration avec le Groupe d'apprentissage de la gouvernance forestière sous la direction de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Les deux objectifs de l'étude étaient de déterminer l'impact de la législation actuelle sur les exploitations forestières et le commerce des produits de la forêt et d'identifier des moyens pratiques pour mettre en œuvre les contrôles et renforcer la gouvernance forestière. Cette trousse à outils de politique vise à développer les résultats de l'étude pour en faire des lignes directrices pratiques.

1.2 Objectif, portée et utilisateurs potentiels de la trousse à outils sur les politiques

L'objectif de la trousse à outils sur les politiques vise à offrir des conseils pratiques aux institutions forestières de l'Ouganda et d'ailleurs sur la façon dont les agences d'application de la loi et autres peuvent mettre en place des systèmes afin d'éliminer l'illégalité et la corruption et de renforcer la justice en faveur des moyens de subsistance liés aux forêts.

La trousse à outils est principalement axée sur le bois d'oeuvre. L'utilisation et le commerce de bois attire plus de pratiques illégales et de corruption que tout autre produit forestier (Encadré 2). Il est estimé qu'une fois des progrès accomplis pour refréner les opérations illicites dans le domaine du bois, les leçons pourront servir à s'attaquer aux pratiques illégales concernant les autres produits forestiers.

Encadré 2 : Certaines actions, qui constituent des opérations illicites dans le domaine du bois

Aux yeux de la Loi nationale de 2003 sur la foresterie et la plantation d'arbres, les pratiques suivantes sont illégales :

- Actions ou omissions susceptibles d'avoir un impact majeur sur la forêt. 20 (a).
- Utilisation des réserves forestières en dehors des prescriptions du plan d'aménagement forestier. 13(a)
- Coupe, perturbation, endommagement, brûlis ou destruction de tout produit de la forêt sans permis. 14 (1)
- Collecte des produits de la forêt sur des terres privées en dehors des dispositions réglementaires et des prescriptions du plan d'aménagement forestier. 22 (2)
- Coupe, collecte, transport, exportation, vente, achat, acquisition ou cession de tout ou partie d'un arbre protégé. 31(4) (a) et (b)
- Exportation de bois d'oeuvre ou délivrance d'un permis d'exportation de bois d'oeuvre non calibré. 44(1) (2)
- Provoquer ou allumer un feu dans une forêt. 35 (1) et (2)

Il existe d'autres lois et réglementations qui allongent encore la liste. Ainsi par exemple, la Réglementation sur les forêts (actuellement en cours d'élaboration) prévoira également d'autres délits. De même, d'autres délits ont trait aux pratiques d'évasion fiscale (aux termes de la législation sur les finances et les impôts), et la dégradation environnementale des écosystèmes forestiers (aux termes de la Loi nationale sur l'environnement). Par ailleurs, un plan d'aménagement forestier stipule le périmètre d'exploitation, quelles opérations sont admises et à quel endroit de la forêt. Ainsi d'un point de vue pratique, pour garantir la justice, il faut bien maîtriser les lois des différents secteurs, les plans d'aménagement forestier pour chaque forêt et autres lois associées. Les partenariats avec d'autres agences deviennent donc importants – pour se tenir informé des changements éventuels de la législation.

Les principes directeurs de la bonne gouvernance ayant influencé notre approche dans la rédaction de cette trousse à outils sont :

- Des relations transparentes et équitables entre les parties prenantes
- Une prise de décision participative
- La séparation des pouvoirs entre les différentes institutions pour renforcer le contrôle et éviter la collusion
- La reddition de comptes au public
- L'autorité de la loi et
- La divulgation d'information

On s'attend à ce que les principaux utilisateurs de l'outil soient des acteurs "éclairés" au sein du gouvernement et du système juridique, des groupes marginalisés par les pratiques judiciaires actuelles, les organisations communautaires et non gouvernementales qui travaillent pour la défense des intérêts des pauvres et des groupes marginalisés.

En Ouganda les premiers utilisateurs de l'outil seront les membres de la NFA qui travaillent en association avec la Division de l'inspection des forêts et la Cellule de suivi des produits forestiers. L'à-propos de cet outil ressort clairement d'un autre extrait d'un récent communiqué de presse du ministre, qui précise la fonction de suivi du gouvernement :

“...le ministre de l’Eau, du Territoire et de l’Environnement (MWLE) a décidé de restructurer et de consolider la Cellule de suivi des produits forestiers. Ce “centre commercial tout en un” est basé à la NFA qui est chargée de sa gestion. La NFA aidera également les autres organes compétents à élaborer des systèmes réciproques à cette fin ... La Cellule de suivi des produits forestiers devra, en complément des organes responsables, servir de liaison et travailler avec la Division de l’inspection des forêts (FID) du ministère, les agences de sécurité pertinentes et l’URA (Uganda Revenue Authority). Ce réseau s’infiltrera profondément dans le terrain afin de dissuader et de confronter toute activité illicite éventuelle ”. (New Vision, 12 novembre 2004).

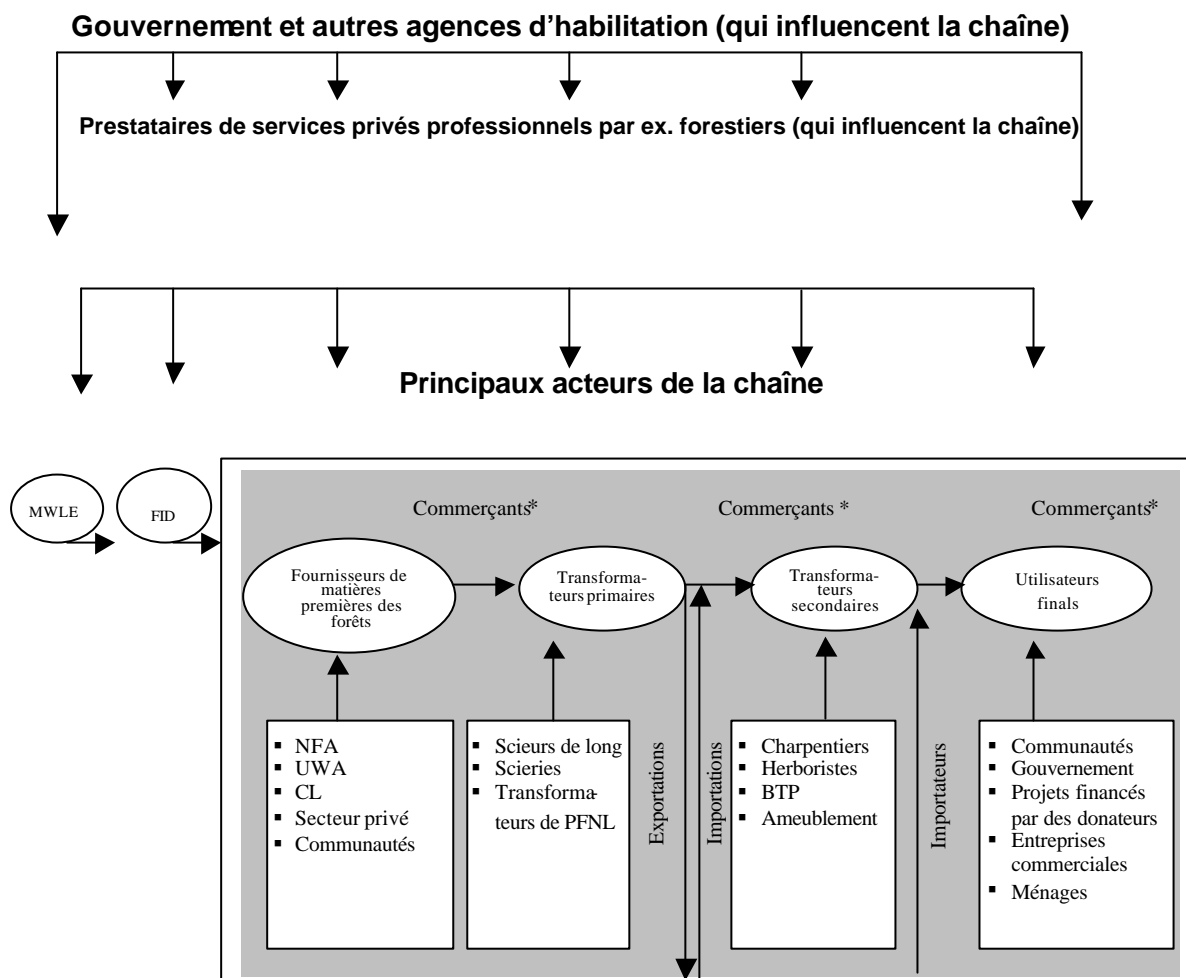
2.0 Comprendre la filière du bois et le système d’administration de la justice

2.1 Visualiser la chaîne production-commerce-utilisation du bois d’oeuvre

Afin d’apprécier le rôle que les différentes institutions devront jouer pour refréner les pratiques illégales et promouvoir l’administration de la justice, il est important de comprendre l’organisation de la filière du bois d’un côté, et la structure de l’administration judiciaire de l’autre.

La Figure 1 illustre la chaîne production-commerce-utilisation de bois en Ouganda. On pourrait également l’appeler la chaîne de valorisation. Les principaux maillons de la chaîne et les acteurs des transactions de bois à chaque niveau sont représentés dans la partie en grisé de la figure. Il s’agit des fournisseurs de matières premières forestières, des transformateurs primaires, des transformateurs secondaires et des consommateurs. Ils ont tous des responsabilités de premier plan pour refréner les pratiques illégales. Toutefois, ces acteurs sont également assistés par i) des professionnels privés et autres prestataires de services par ex. forestiers, juristes, comptables, ingénieurs, agents de l’environnement, transporteurs, experts en finance, etc. et ii) les agences gouvernementales compétentes par ex. l’UIA (Uganda Investment Authority) en matière d’investissements, l’URA (Uganda Revenue Authority) en matière fiscale, l’UNBS (Uganda National Bureau of Standards) en matière de normes, la NEMA (National Environment Management Authority) en matière d’environnement, le FORRI (Forest Resources Institute) en matière de recherches et le MFPED (ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique) pour la mobilisation des ressources internes, ainsi que les agences donatrices pour les finances extérieures.

Figure 1 : Acteurs de la chaîne de production-commerce-utilisation du bois en Ouganda



*Les principales entreprises commerciales rencontrées dans le cadre de l'étude sont Amaply Ltd, la scierie Nileply (Nile Plywood Ltd), Techna Sawmills, Buchana Timber Products, Budongo Sawmillers, Furniture World, Uganda Forest Industries Ltd, Mbarara et Elmaco Crafts. Toutefois, il existe beaucoup d'autres personnes exerçant leurs activités à titre individuel et de façon informelle. Elles constituent la majorité mais il n'existe pas de centre à partir duquel il est possible d'obtenir leur véritable identité.

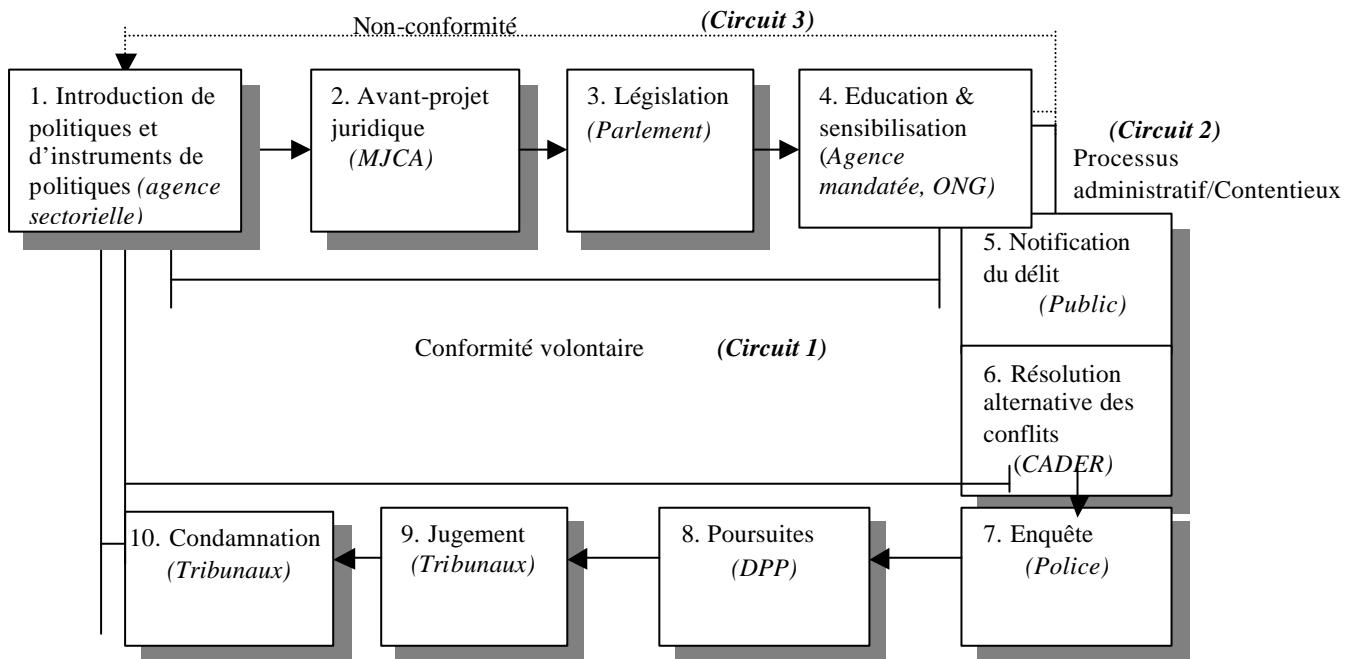
2.2 Comprendre les étapes formelles de l'administration de la justice

Cette section énonce l'enchaînement des différentes étapes du circuit d'administration judiciaire suivant un système traditionnel de tribunaux. L'Encadré 3 dresse une liste d'institutions dans le secteur de l'ordre public. Les différentes étapes du système formel (l'institution responsable pour chaque étape étant indiquée entre parenthèses) sont indiquées à la Figure 2.

Encadré 3 : Principales institutions du système judiciaire et d'ordre public

- Ministère de la Justice et des Affaires constitutionnelles
- Ministère de l'Intérieur
- Forces de l'ordre ougandaises
- Service carcéral ougandais
- Magistrature
- Bureau du Parquet
- Commission des services judiciaires
- Commission de la réforme juridique ougandaise
- Ministère des Collectivités locales et des Tribunaux locaux
- Ministère du Genre, du Travail et du Développement social
- Programme des services communautaires

Figure 2. "Comment est-ce censé être" – les étapes de l'administration judiciaire



Un bon point de départ pour l'administration de la justice est le lancement de l'élaboration d'une politique par des agences sectorielles. Une politique qui est basée sur une analyse poussée de la situation et une approche consultative a des chances de mettre en lumière les questions à traiter par la législation d'une meilleure façon qu'une analyse basée sur un caprice de l'exécutif. Les intérêts et les préoccupations des acteurs clés, y compris les groupes marginalisés, ont tous besoin d'être appréhendés. La politique récemment approuvée en Ouganda (2001) a été élaborée de manière consultative. Il a été organisé des ateliers régionaux et le projet de loi a fait l'objet de différents examens.

La politique, une fois approuvée, devient la base d'un avant-projet juridique et finalement d'une législation promulguée par le parlement. Lorsque la loi entre en vigueur, le public en est informé, non seulement par les institutions mandatées mais aussi par les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires. Dans la pratique, les

individus peuvent réagir de trois façons, illustrées par différents “circuits” à la Figure 2. Selon le **circuit 1**, une personne se soumet volontairement à la loi en raison des informations et du savoir qu’elle a acquis, des incitations, des mesures de dissuasion et de la crainte de sanctions. Les leçons découlant de la pratique sont incorporées dans l’introduction de politiques futures.

Selon le **Circuit 2** l’illégalité ou la corruption est gérée **réactivement** par le biais des processus administratifs (les institutions mandatées, par ex. NFA) ou par des procédures de contentieux (institutions judiciaires ou de l’ordre public). Tant le plaignant que le défendeur peuvent choisir de résoudre le différend entre eux par le biais d’un mécanisme alternatif de résolution des conflits (ADR) aux termes de la loi de 2000 sur l’arbitrage et la conciliation au Centre pour la résolution alternative des conflits (CADER). Cette loi est relativement nouvelle et n’est pas encore communément utilisée par le public.

Plus fréquemment, les gens passent par toute une procédure contentieuse, y compris une enquête policière, des poursuites par le service du Parquet (DPP) et une condamnation prononcée par les juges et magistrats des tribunaux. Aux termes de cette procédure, diverses agences d’application de la loi entrent en jeu – leur rôle est défini par la Constitution de l’Ouganda de 1995. Elles comprennent les forces de police (enquête), le service du Parquet (poursuites judiciaires) et les tribunaux (jugement et condamnation). Dans le **Circuit 3** nous sommes confrontés à des cas permanents d’illégalité, connus ou non, documentés ou non. C’est la raison pour laquelle les traits sont en pointillé – pour montrer qu’il n’y a pas de justice.

2.3 Evaluation des niveaux de confiance envers le système judiciaire

Une conclusion majeure de Kazoora et Carvalho (2004) tient au fait que les institutions du système judiciaire et d’ordre public (JLOS) tendent à retarder l’administration de la justice. De fait, il y a un arriéré de dossiers pouvant aller jusqu’à 5 ans dans les tribunaux ougandais. En outre, l’organe judiciaire et les forces de police ont été classés comme étant fortement corrompus dans les Indicateurs de probité nationale.

Dans le Tableau 1, nous résumons les mandats des institutions clés dans la chaîne de l’administration de la justice, ainsi que leurs forces et faiblesses.

Tableau 1 : Identification des principales forces et faiblesses dans la chaîne de l'administration de la justice

Activité	Avant-projet	Législation	Notification	ADR	Enquête	Poursuites	Jugement	Condamnation
Institution	MJCA	Parlement	Quiconque	CADER	Police	Police, DPP	Tribunaux	Tribunaux
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> • Conseiller du gouvernement sur les politiques et toutes les questions juridiques • Agir comme chambre de compensation pour toutes les politiques et la législation 	<ul style="list-style-type: none"> • Débat et promulgue les lois 		<ul style="list-style-type: none"> • Accélérer la résolution des conflits sans passer par le tribunal 	<ul style="list-style-type: none"> • Protéger la vie, la propriété et l'environnement • Maintenir l'ordre public • Empêcher et détecter les crimes 	<ul style="list-style-type: none"> • Mène directement les enquêtes • Entame les poursuites criminelles devant tout tribunal sauf une cour martiale 	<ul style="list-style-type: none"> • Jugement des dossiers (civils ou criminels) • Veille à une justice pour tous 	<ul style="list-style-type: none"> • Accorde un dédommagement adéquat aux victimes d'un délit
Forces	<ul style="list-style-type: none"> • Généralement habilité à rédiger des avant-projets juridiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Présence d'un comité sur les ressources naturelles et environnementales 	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque individu a droit à des opportunités égales 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus rapide que les tribunaux pour administrer la justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Institution très vaste • Gère les dossiers selon une procédure bien établie 	<ul style="list-style-type: none"> • Institution très vaste • Gère les dossiers selon une procédure bien établie 	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendants 	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendants
Faiblesses	<ul style="list-style-type: none"> • La législation ne stipule pas toujours clairement les peines associées à chaque délit 	<ul style="list-style-type: none"> • Les députés n'ont généralement guère d'expérience ou de formation en matière de foresterie 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance limitée des délits associés à la foresterie • Manque de ressources pour ester en justice • Les gens rechignent à dénoncer des parents • Manque d'intérêt privé en foresterie qui peut avoir un effet dissuasif sur la dénonciation 	<ul style="list-style-type: none"> • En tant que nouveau mécanisme d'administration de la justice, il n'est pas encore exploité au mieux 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance limitée des délits associés à la foresterie • La police peut hésiter à ouvrir une enquête sur un service du gouvernement • Manque d'affaires classées (jurisprudence) pour démontrer la pratique 	<ul style="list-style-type: none"> • Peu de connaissance en matière d'enquêtes sur la législation forestière • Le Parquet peut se montrer réticent à poursuivre le gouvernement et ses organes 	<ul style="list-style-type: none"> • Appréciation limitée des questions forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • La loi forestière ne stipule pas clairement une ordonnance de restitution en plus des amendes, des travaux d'intérêt général et des peines de prison

Une autre faiblesse fondamentale identifiée tient au fait que la police, les enquêteurs et les juges connaissent mal les lois sur l'environnement, y compris celles ayant trait à la foresterie. Outre le manque de connaissances, les juges n'ont pas suffisamment de dossiers ayant été traités par les tribunaux pour constituer une jurisprudence concernant les peines à attribuer.

Une catégorie de gens dont le rôle est vital pour l'administration de la justice n'est autre que les victimes. Pour que des mesures soient prises, il faut que ceux qui sont victimes d'un délit le signale. Le public a également le devoir de signaler un délit. Toutefois, cette démarche peut entraîner des coûts considérables. Ce point est illustré dans l'Encadré 4. L'affaire citée montre également qu'il vaut la peine qu'une organisation d'utilisateurs de ressources partage les coûts associés à la procédure judiciaire.

Encadré 4 : La mise en commun des ressources pour obtenir justice – si vous pouvez vous le permettre

En 1996, le Parlement publia au journal officiel avec ordre de protection une Réserve forestière de 1006 hectares du nom de Namanve qui contenait, entre autres, des eucalyptus ayant été plantés par plusieurs paysans en vertu d'une concession forestière délivrée aux termes de la Loi sur les forêts de 1964. Alors que les paysans voulaient être dédommagés pour des arbres ayant un cycle de vie de seize ans, le gouvernement ne voulait les dédommager que pour cinq ans, soit la durée initiale de leurs concessions. Les négociations entre les paysans et l'UIA, qui désiraient les terres publiées au journal officiel pour le compte d'investisseurs, échouèrent. Les paysans créèrent alors l'Association des paysans forestiers de l'Ouganda (UWFA) et élurent des chefs pour les représenter devant le tribunal dans le cadre de l'affaire *Kabbs Twizukye et al. contre UIA, No.761 de 1998*. Le juge Richard O.Okumu Wengi statua finalement en faveur des paysans et leur accorda un dédommagement pour des arbres qui auraient eu quatre rotations (seize ans). Cette affaire montre que pour obtenir justice, les paysans ont dû créer une association pour amplifier leur pouvoir collectif et mettre leurs ressources en commun afin de faire appel aux services d'un avocat (Maître Muhanguzi). Ils y sont parvenus d'une part parce qu'ils avaient un intérêt direct sur les arbres plantés et d'autre part parce qu'ils étaient relativement aisés.

Source : Kazoora (2003)

En revanche, l'affaire évoquée dans l'Encadré 5 démontre que les victimes de l'illégalité forestière n'obtiennent pas toujours justice à moins que d'autres organisations ne fassent entendre leurs doléances. Ceci vaut tout particulièrement lorsque le gouvernement manque à son devoir d'administrer la justice en vertu de la doctrine de la confiance publique. Le cas justifie également d'investir dans les organisations de la société civile qui protègent les intérêts des pauvres.

Encadré 5 : Défense des groupes marginalisés

D'après la Constitution de l'Ouganda, "l'Etat protège les ressources naturelles importantes, y compris les terres, l'eau, les zones humides, les minerais, le pétrole, la faune et la flore au nom du peuple ougandais". Ceci s'inscrit dans la doctrine de la confiance publique. Aux termes de cette doctrine, certaines ressources, y compris les forêts, revêtent une telle importance pour l'ensemble du peuple qu'il serait totalement injustifié d'en faire un objet de privatisation. Par conséquent, la doctrine confie au gouvernement le devoir de les protéger à des fins de jouissance par le grand public. Or, dans la pratique, des conflits peuvent survenir entre des communautés marginalisées et l'Etat, du fait d'une rupture par l'Etat de la relation judiciaire créée par cette confiance.

Le "déclassement" de la réserve forestière de Butamira en 2001 est un exemple type. Dans cette réserve, 148 groupes communautaires et 30 individus détenaient des parcelles sur lesquelles ils avaient planté des arbres comme ils y étaient autorisés par les permis conférés par le Secrétariat d'Etat aux Forêts (aujourd'hui la NFA). En 2001, le gouvernement décida de "déclasser" la réserve pour la céder à bail à la fabrique de sucre Kakira à des fins d'utilisation générale, principalement défricher le domaine forestier et le remplacer par des plantations de canne à sucre. Les communautés voisines de la Réserve forestière de Butamira portèrent plainte contre la décimation de la réserve forestière. En quête de justice, plusieurs ONG de plaidoyer se déclarèrent prêtes à défendre leur cause, notamment l'ACODE (Advocates Coalition for Development and Environment). Le gouvernement maintint sa décision et "déclassa" la réserve, en accordant toutefois un certain dédommagement aux membres de la communauté. Ce résultat fut jugé dérisoire par la communauté mais il est peu probable qu'elle aurait reçu le moindre dédommagement sans l'intervention des ONG.

Source : Tumushabe et al (2001)

Les frustrations, décrites aux paragraphes précédents avec les institutions du système judiciaire et d'ordre public suggèrent clairement que l'organe chef de file du secteur forestier qui travaille en collaboration avec d'autres agences, y compris ces institutions, devrait déployer plus d'efforts pour défendre la justice forestière. Penchons-nous à présent sur ce point.

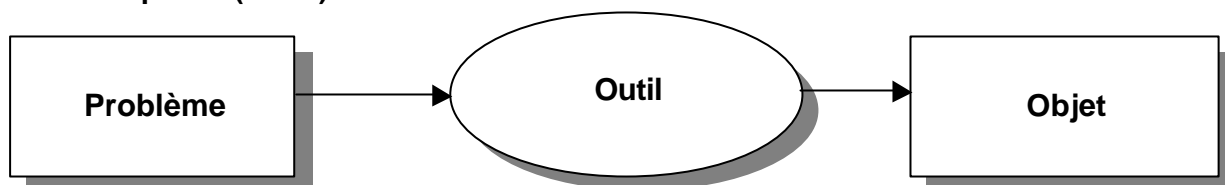
2.4 Définir une approche stratégique

Il est clair que la justice pour les moyens de subsistance liés aux forêts ne peut pas être garantie par une seule institution. Tout d'abord, les lois qui définissent l'illégalité sont sous la garde de plusieurs institutions. D'autre part, les capacités d'interprétation de ces lois diffèrent d'une institution à l'autre. Troisièmement, l'expertise technique pour comprendre les opérations forestières et pouvoir les invoquer pour obtenir justice n'existe pas dans toutes les institutions. Enfin et surtout, les délits et l'illégalité sont répandus sur une vaste aire géographique.

Par conséquent, nous estimons qu'il faut une grande variété d'outils, sachant que les différentes agences pourront utiliser ceux qui leur conviennent le mieux. Nous reconnaissons également le besoin de s'appuyer sur de bonnes pratiques, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur, et d'encourager l'innovation. En fin de compte, c'est la complémentarité et la synergie obtenues par l'utilisation de plusieurs outils qui auront le plus de chances de faire une différence. Dans les sections suivantes, des outils sont recommandés pour les institutions judiciaires et d'ordre public, pour la NFA et pour la Cellule de suivi des produits forestiers. Nous recommandons vivement l'emploi de ces outils aux stades de production et d'utilisation de la chaîne (Figure 1).

Ces outils sont requis en complément des outils utilisés (par ex. par la Cellule de suivi des produits forestiers) dans le domaine du commerce, qui sont actuellement insuffisants.

3.0 Outils pour améliorer la justice au sein des institutions du système judiciaire et d'ordre public (JLOS)



<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions JLOS sont mal équipées vis-à-vis des délits relatifs à la loi nationale de 2003 sur la foresterie et la plantation d'arbres 	<ul style="list-style-type: none"> • Une liste des délits et des peines associées aux termes de la Loi nationale de 2003 sur la foresterie et la plantation d'arbres et de la réglementation forestière 	<p>Renforcer les capacités des agents d'application de la justice forestière par le biais d'une formation adéquate</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La magistrature connaît mal les questions liées à la législation sur l'environnement en général et la foresterie en particulier 	<ul style="list-style-type: none"> • Kit de formation en législation ayant trait à la foresterie 	<p>Renforcer les capacités de la magistrature en matière de législation forestière par le biais d'une formation et de visites d'échange</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Le public hésite à signaler les délits forestiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Un programme de communication et de sensibilisation du public 	<p>Sensibiliser et motiver le public aux procédures d'accès à la justice forestière</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La magistrature manque de jurisprudence en matière de justice forestière 	<ul style="list-style-type: none"> • Un recueil de jurisprudence sur la justice forestière 	<p>Permettre à la magistrature de constituer une jurisprudence internationale pour justifier ses jugements ou verdicts</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Les institutions JLOS ne sont peut-être pas totalement impartiales – puisqu'il s'agit d'organes du gouvernement qui administrent la justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Contentieux indépendant par des organisations de la société civile 	<p>Défier les lacunes du gouvernement en matière d'administration judiciaire en faisant appel à des avocats privés et des mécanismes ADR</p>

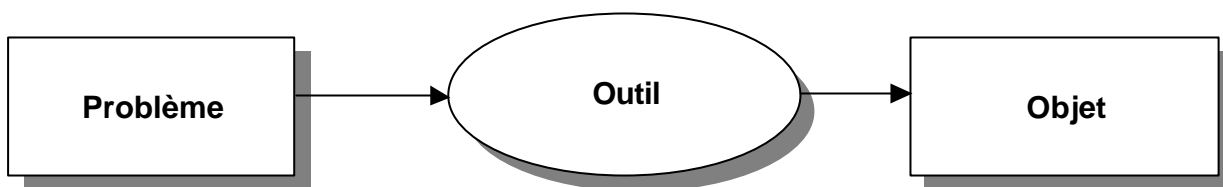
Les outils identifiés plus haut ne sont pas décrits plus en détail ici. Plusieurs outils de la série des outils moteurs de l'IIED s'acquittent mieux de cette tâche que nous ne pouvons le faire, par exemple :

- *Stages d'enseignement juridique.* Des sessions interactives pour familiariser les gens avec des concepts juridiques et la législation actuelle, sur la base de l'expérience acquise auprès de populations tribales en Inde.
- *La loi du peuple.* Conseil pour comprendre et utiliser la loi dans les campagnes de gestion des ressources naturelles et foncières, sur la base de l'expérience acquise au Ghana.
- *Bon, Moyen, Mauvais : la loi en action.* Cadre pour l'examen et l'amélioration des résultats concrets d'une législation donnée, sur la base de l'expérience acquise au Mozambique.

Le défi consiste à consolider les moyens de subsistance en renforçant les capacités des agences et des ONG à rendre justice par un recentrage des approches de façon à écouter les

groupes marginalisés et promouvoir une culture de collaboration en matière d'administration judiciaire au sein des agences d'application de la loi, des autorités forestières et des ONG.

4.0 Outils pour améliorer la justice dans le domaine de la production de bois



<ul style="list-style-type: none"> • La production de bois dans les réserves forestières publiques est parfois source de gaspillage et mal réglementée car les systèmes de la NFA ne sont pas encore appropriés et ne sont pas soumis à l'examen du public 	<ul style="list-style-type: none"> • Plans d'aménagement forestier rationalisés et mieux appliqués • Permis restructurés pour inciter à de bonnes pratiques • Meilleurs marquage et documentation du bois • Audit institutionnalisé des opérations et des ressources forestières de la NFA • Normes et directives pour les opérations forestières 	<p>Inculquer une philosophie de responsabilisation et de contrôle</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La méthode d'évaluation du bois utilisée tend à sous-estimer sa valeur – l'écart entre le prix du marché et le prix fixé tend à favoriser la collusion des parties contractantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Mandater des études d'évaluation sur la base desquelles la NFA pourra fixer des prix minima pour le bois • Procédures d'appels d'offres 	<p>Augmenter les recettes du bois et réduire la corruption engendrée par la collusion et la sous-estimation</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Il est coûteux pour la NFA de traiter avec une foule d'individus dispersés désireux d'accéder aux produits forestiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Associations d'utilisateurs des forêts • Accords de co-gestion forestière 	<p>Rationaliser et octroyer des droits d'accès à des associations officielles qui s'engagent à respecter la législation forestière</p>

4.1 Plans d'aménagement forestier rationalisés et mieux appliqués

Les Réserves forestières centrales (RFC) de l'Ouganda sont censées être gérées aux termes de plans d'aménagement forestier propres à chaque réserve. Ces plans fournissent le premier jalon d'évaluation des activités des scieries au niveau de la réserve forestière. La NFA a donc besoin de faire avancer les processus propices à l'élaboration de ces plans. Sans eux, la NFA n'a aucune base pour attribuer les permis de récolte et l'octroi de ces permis serait alors assimilé à un délit. Les propriétaires de forêts privées, y compris les communautés, sont aussi tenus de formuler des plans d'aménagement mais ils n'ont pas nécessairement les capacités requises à cette fin. De fait, les plans d'aménagement forestier ne sont généralement pas préparés car les règles et les directives associées en font des instruments très lourds à établir.

Il est proposé que la NFA développe des spécimens de plans d'aménagement tout simples – qui ne soient pas basés sur des prescriptions complexes de gestion mais plutôt sur des règles fondamentales robustes et des principes communs – que les propriétaires des forêts privées pourront adopter et adapter à leur gré. Faute de quoi, la nécessité d'un plan d'aménagement forestier pourrait devenir un obstacle à l'aménagement durable des forêts pour bon nombre de communautés sur leur domaine privé.

4.2 Permis restructurés pour inciter à de bonnes pratiques

Les systèmes actuels d'octroi de permis fragilisent les scieries, ce qui a empêché bon nombre d'entre elles d'investir dans de meilleures technologies ou de moderniser leurs systèmes de production. Il convient de donner la préférence à celles qui investissent dans des engins adéquats pour l'octroi de concessions d'exploitation à long terme. Il faut mettre un terme au transfert de scieries entre concessions afin d'éviter la surexploitation des sections de meilleure qualité et l'abandon des zones marginales, comme c'est le cas actuellement. Globalement, la NFA devrait considérer le permis comme un instrument visant à promouvoir et non à contrôler les investissements du secteur privé dans la filière.

4.3. Meilleurs marquage et documentation du bois

Le martelage du bois est difficile à contrefaire et, associé à une documentation adéquate, il peut empêcher les abus (Encadré 6).

Encadré 6 : Nouvelles consignes pour la traçabilité du bois en Ouganda

“Les principaux instruments du système de suivi sont la documentation accompagnée des marques correspondantes sur le produit. Les documents et les marques sont disponibles auprès de la Cellule de suivi des produits forestiers afin de certifier objectivement la chaîne de contrôle (“chain of custody”) et la légalité de sa provenance. Les instruments seront gérés par le biais d’une procédure à chaîne courte dotée de pilotes systémiques pour minimiser les coûts de transaction. Une caractéristique clé du système réside dans le fait que tous les produits forestiers récoltés le seront aux termes d’un permis délivré par un organe compétent et le volume, le poids et la longueur seront les paramètres standard de mesure.

Trois types de martelage seront utilisés à savoir le marquage des bois ronds (numéroté de 0 à 9), le marquage du bois d’œuvre (de 0 à 9 mais plus petit) et le “sceau” du district (avec le numéro de code du district). Le principe de base est qu’aucun produit forestier ne pourra être enlevé d’un endroit vers une destination quelconque sans avoir été marqué d’un repère approprié et doté des documents correspondants par une “personne agréée”. Les pièces suivantes seront requises dans le cas des grumes et du bois d’œuvre.

- 1. Toutes les grumes doivent être marquées d’un numéro identique à celui figurant sur la souche avant de quitter la souche et chacune des grumes d’un arbre doit en outre porter un numéro de série qui doit être consigné dans un FEUILLET DE CUBAGE DES BOIS RONDS avant d’être enlevée. Cette disposition ne s’appliquera pas aux plantations de la Réserve forestière centrale sauf en cas de transport des grumes.*
- 2. Tout le bois d’œuvre doit être marqué avec le code pertinent de la zone d’origine avant son transport. Les marques doivent être tournées vers l’extérieur lors du chargement pour permettre un contrôle facile et rapide. Tout bois non marqué sera confisqué. A l’issue du marquage, il sera délivré un Formulaire de déclaration de produit forestier (FPDF).*
- 3. Tout morceau de bois qui quitte un district devra porter le “sceau” du district avant son enlèvement. Un “Permis de circulation de produit forestier” sera délivré à l’issue du marquage.*
- 4. Les opérateurs de la Réserve forestière centrale n’ont pas besoin d’un Permis de circulation de produit forestier mais devront verser à l’Agent financier du district un “droit d’administration” de 10.000 shillings ougandais pour chaque chargement de produit.*
- 5. Chaque scieur de long d’une Réserve forestière locale, d’anciennes terres publiques ou de forêts privées devra verser à l’Agent financier du district un droit de licence annuel de 35.000 shillings ougandais. En outre, il sera versé une taxe “d’égalisation” de 15 % de la valeur du produit fini, à moins que l’opérateur ne soit un collecteur de TVA dûment agréé.*
- 6. Avant de procéder au marquage du bois par le personnel de terrain, tous les documents pertinents devront être intégralement disponibles.*
- 7. Le bois d’œuvre tronçonné est illégal et sera confisqué sur place, ainsi que la tronçonneuse et tout véhicule utilisé pour le transport. Cette mesure s’inscrit en complément d’une lourde amende et de poursuites.*
- 8. Les Agents forestiers du district au point d’entrée le plus proche dédouaneront tout le bois importé à condition de disposer de tous les documents et versements s’y rapportant en provenance du pays d’origine, de l’URA et sous réserve que les permis d’importation soient présentés et des copies déposées auprès du Bureau forestier du district. Un Permis de circulation de produit forestier sera acheté pour le bois.*
- 9. Tous les produits forestiers non marqués ou non documentés seront confisqués et abandonnés par leur “propriétaire”. Il relève de la responsabilité primordiale du “propriétaire” de veiller à ce que le produit soit marqué correctement avant son transport. Une copie des documents pertinents doit toujours accompagner le bois d’œuvre en transit en Ouganda*

Source : The New Vision, 12 novembre 2004

4.4 Audit institutionnalisé des opérations de la NFA

La NFA a besoin de gagner la confiance du public en institutionnalisant un audit périodique de ses opérations forestières. Des audits environnementaux sont prescrits dans la Loi nationale sur l'environnement, pourtant il est rare que les gouvernements s'y soumettent. Il devrait être plus largement reconnu que les gouvernements, au même titre que d'autres, peuvent se livrer à des activités qui sont préjudiciables à l'environnement – ils ne sont pas au-dessus de la loi. Il convient d'établir un cahier des charges et des cabinets compétents devraient être invités à soumissionner pour remporter le contrat. L'audit devrait, de préférence, être mandaté par la Division de l'inspection des forêts, laquelle est chargée du suivi et de l'inspection des opérations forestières. Les résultats des audits devraient être largement diffusés de façon à les utiliser pour améliorer l'aménagement forestier. (Voir aussi dans la série des *Outils moteurs* : *Accéder aux informations des organes publics*. Ensemble d'approches et de tactiques pour obtenir et utiliser des informations auprès des agences publiques, sur la base de l'expérience acquise en Inde).

4.5 Appels d'offres

L'usage d'appels d'offres par rapport à des critères prédéfinis avant la délivrance de concessions ou de permis peut aider la NFA à éradiquer la corruption qui existe dans le système administratif d'attribution de permis. La NFA a déjà commencé à se servir de cet outil, ce qui lui a permis de percevoir plus de revenus qu'avant. Toutefois, la procédure d'appels d'offres doit faire l'objet d'un suivi afin de détecter la formation de cartels, qui peuvent miner l'équité du système. Dans le même temps, la NFA doit mandater des experts afin d'estimer le bois et les autres aspects environnementaux, afin de pouvoir fixer le prix minimum sur la base de cette expertise.

4.6 Associations d'utilisateurs des forêts et accords de co-gestion forestière

Le fait de travailler avec et par l'intermédiaire d'associations formellement établies fait qu'il est très rentable pour la NFA d'offrir des services de formation, d'information et de vulgarisation aux usagers de la forêt. Il existe toute une variété d'associations de ce type en Ouganda – avec des objectifs et des stratégies divergents. Encourager et appuyer leur création et leur développement – notamment parmi ceux qui sont actuellement tenus à l'écart de l'accès aux forêts et des décisions d'utilisation – devraient constituer une priorité de la NFA et des groupes de la société civile. (Voir aussi dans la série des *Outils moteurs* : *Organiser la mobilisation des scieurs de long*. Cadre pour la création d'organisations et de partenariats commerciaux pour les petits producteurs, sur la base de l'expérience acquise en Ouganda).

L'Ouganda a besoin de renforcer les pratiques de cogestion forestière. De tels accords entre le gouvernement et les communautés sont déjà en place dans certaines régions (par ex. Mbale, Tororo et Kabale). La vulgarisation de spécimens d'accords serait utile – avec des consignes élémentaires sur les choses à faire et à ne pas faire de façon à ce qu'ils ne soient pas perçus comme des instruments bureaucratiques "hors de portée" des utilisateurs pauvres des forêts. En outre, il serait bon de créer, à partir d'un vivier de prestataires de services à la NFA, un cadre de ONG capables de former des associations à l'utilisation et à la gestion de ces accords.

Dans le monde entier, la sous-traitance de services faisant appel à des professionnels autres que ceux des institutions gouvernementales devient une stratégie de plus en plus répandue. La NFA a l'intention d'adopter une telle stratégie. Certes la NFA entend externaliser les

compétences professionnelles, mais elle restera exclusivement responsable de la qualité des prestations de ces professionnels (voir l'Encadré 7).

Encadré 7 : le gouvernement ougandais recherche des prestataires de services en foresterie

INVITATION AUX PRESTATAIRES DE SERVICES

Le gouvernement a récemment créé la NFA (National Forestry Authority), qui a pour mission de gérer les Réserves forestières centrales en Ouganda de façon durable. La NFA fournit également des produits et services associés aux forêts de qualité conformément à des pratiques financières et commerciales saines. La Division des services techniques (TSD) dépend de la NFA et correspond à la branche de services-conseils de l'organisation qui vend activement des services et répond aux demandes des clients. Le principe de fonctionnement de la TSD est de sous-traiter des services à des consultants externes/associés, partout où leur expertise s'avère nécessaire, en complément de notre personnel. Du fait de la demande attendue de services dans une variété de disciplines, la TSD aimerait nouer des liens avec des consultants associés pour la fourniture de services dans les domaines suivants :

Cartographie et inventaire

- Formation aux systèmes de télédétection/applications SIG
- Etablissement de cellules SIG pour des compagnies et des institutions
- Echantillonnage exploratoire et inventaires forestiers
- Cartographie
- Diagnostic de biomasse
- Modélisation du rendement
- Levés/réouverture de parcelles
- Démarcation des limites de propriété

Services privés de promotion de la foresterie

- Evaluation de l'impact sur l'environnement
- Plans d'aménagement forestier
- Service-conseil en foresterie
- Création de plantation
- Services consultatifs (aux communautés, ONG, secteur privé, services forestiers de district, organisations communautaires et NAADS) – préciser les domaines
- Amélioration des pratiques de production et d'utilisation du bois de feu
- Agroforesterie et sylviculture agricole
- Evaluations économiques et sociales
- Développement et stratégies de marketing
- Services consultatifs en énergies nouvelles et renouvelables

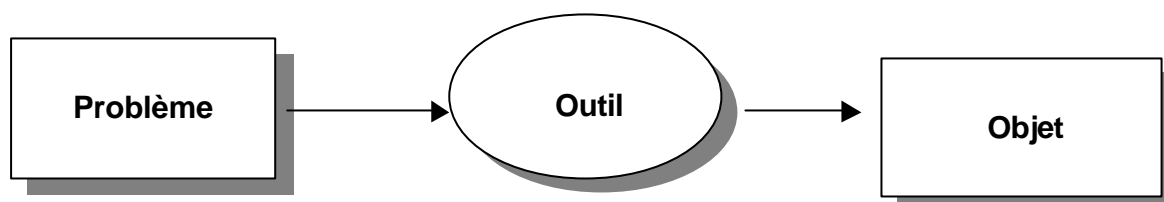
Achat et vente de semences d'arbre

- Achat et vente de semences d'arbre et de fruit
- Développement et conservation des ressources génétiques de semences d'arbres et de fruit
- Fourniture de matériels de reproduction amélioré
- Formation et services-conseils en pratiques de gestion de pépinière
- Recherche et développement arboricoles

La TSD invite les prestataires de service/consultants – qu'il s'agissent d'entreprises ou d'individus – qualifiés et expérimentés dans les domaines sus-mentionnés à soumettre leur candidature d'ici le 4 décembre 2004 au plus tard. Le dossier de candidature devra comprendre un profil de la société et le CV des directeurs/du personnel, en précisant leurs qualifications et expérience récente en matière de prestation de services du même ordre [adresse fournie]

Source : The New Vision vendredi 19 novembre 2004.

5.0 Outils pour améliorer la justice dans le domaine du commerce du bois



<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement s'est concentré sur son propre domaine forestier et il n'a consacré que peu d'efforts au soutien d'un secteur privé responsable 	<ul style="list-style-type: none"> Instruments financiers et fiscaux 	Promouvoir des investissements privés responsables dans le secteur de la foresterie afin de réduire les pressions exercées sur le domaine forestier public
<ul style="list-style-type: none"> La nature fragmentée des secteurs du sciage de long et de la scierie fait que les entreprises individuelles fonctionnent séparément et souvent promeuvent leurs buts personnels immédiats aux dépens de l'intérêt national 	<ul style="list-style-type: none"> Formation et codes déontologiques des associations de scieurs de long et des industriels du sciage 	Inculquer un code déontologique commun et un sentiment d'intégrité chez les scieurs de long et les industriels du sciage
<ul style="list-style-type: none"> Déclin de l'éthique professionnelle et des normes au sein des forestiers 	Réglementation régissant l'Association des forestiers d'Ouganda	Rétablir l'éthique professionnelle et les normes chez les forestiers qui fournissent des services au public
<ul style="list-style-type: none"> Nombreux exemples de bois d'origine illégale vendu sur le marché libre 	Enchères de bois confisqué	Refrèner le commerce illicite et éliminer les distorsions du marché

5.1 Instruments financiers et fiscaux

Dans le monde entier, il est de plus en plus fréquent d'utiliser des instruments financiers et fiscaux pour promouvoir les investissements en foresterie, notamment par le secteur privé. Ils peuvent aussi contribuer à l'administration de la justice. Ainsi par exemple, aux termes du "principe du pollueur-payeur", une personne qui nuit à la forêt serait obligée de payer une amende. D'un autre côté, une personne qui plante une forêt sur un bassin versant dégradé pourrait à juste titre prétendre à une subvention car certains des avantages engendrés par cette forêt bénéficieraient à l'ensemble de la société.

Pour introduire de tels instruments financiers et fiscaux, la NFA aurait besoin de procéder à des études spéciales et de les plaider au cas par cas auprès du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique.

5.2 Formation et code déontologique des associations de scieurs de long et d'industriels du sciage

Les associations industrielles profitent non seulement à leurs membres car elles exploitent leur poids collectif à des fins de plaidoyer politique mais elles peuvent aussi servir de véhicule pour inculquer de bonnes pratiques commerciales parmi leurs membres. Dans l'Encadré 4, nous avons montré comment des individus avaient dû créer une association afin de renforcer leur capacité de négociation et pour mettre en commun leurs ressources pour obtenir gain de cause. L'Ouganda compte plusieurs associations d'industriels du sciage et de scieurs de long et certains membres appartiennent même à plus d'une. Un organisme qui chapeauterait toutes les associations d'industriels du sciage et de scieurs de long pourrait s'avérer très efficace – et pourrait être créé avec l'appui de la NFA. Les précédents sont parlants dans divers autres secteurs. Dans le secteur de l'eau, par exemple, la formation du Réseau de ONG pour l'eau et l'assainissement en Ouganda (UWASNET) qui rassemble plus de 70 ONG a été facilitée par le Directeur du développement de l'eau. Le réseau joue désormais un rôle dynamique dans la fourniture de services d'eau.

Bien entendu, la formation d'une association mère est une chose mais veiller à ce que ses membres se comportent de façon professionnelle, éthique et juste en est une autre. Un code de conduite et d'éthique robuste et médiatisé pourrait contribuer sensiblement à ce que les membres respectent la loi et se comportent de façon responsable et favorable au long terme. Un processus consultatif devrait être adopté auprès des adhérents et des tierces parties durant l'élaboration d'un tel code.

5.3 Réglementation régissant l'Association des forestiers d'Ouganda

Un déclin du professionnalisme forestier explique en partie le niveau de dégradation et d'illégalité que l'on trouve aujourd'hui dans la foresterie. D'autres professions (par ex. les comptables, les avocats, les architectes, les médecins et les agents de l'environnement) sont allées plus loin en se soumettant à une réglementation et à des codes communs. L'Association existante des forestiers d'Ouganda devrait travailler avec la NFA pour mobiliser ses membres actuels et potentiels dans un processus d'élaboration d'une réglementation régissant leur gouvernance.

5.4 Enchères de bois confisqué

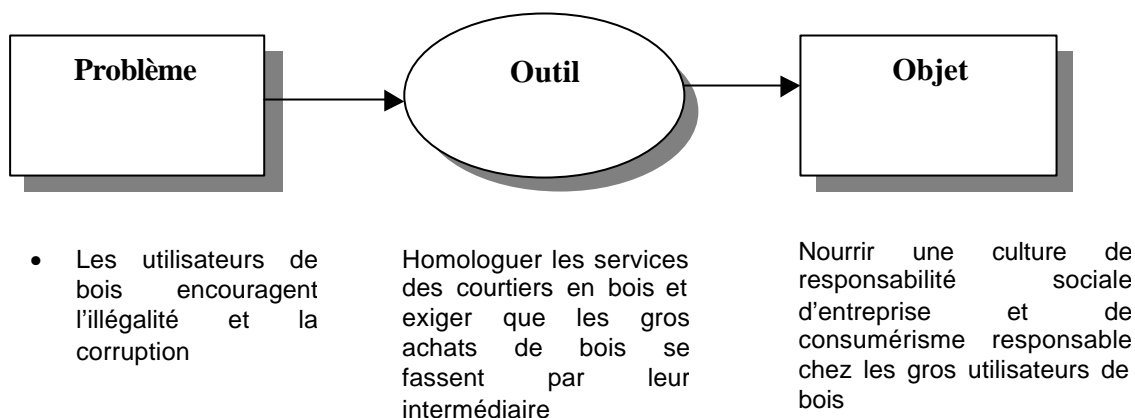
La vente de bois d'origine illicite est une source d'injustice, notamment pour ceux qui s'acquittent rigoureusement de leurs obligations fiscales et de leurs honoraires de transaction. Le commerce illicite de bois persiste avec ou sans la complicité des producteurs. Les enchères de bois confisqué permettraient de remédier à la situation. Un certain nombre sont organisées de nos jours et des revenus non négligeables sont recouverts de cette façon.

Toutefois, il faudrait faire plus et renforcer énergiquement le marquage du bois, la documentation et les procédures de contrôle. Pour procéder aux enchères, la NFA a besoin de fixer les prix minima et devrait de préférence faire appel aux services d'un commissaire-priseur professionnel.

Les parties prenantes – y compris les commerçants/courtiers, utilisateurs, fabricants de meuble, entreprise de construction et le grand public – devraient être invitées à prendre part à ces enchères. Ceci pourrait se faire par l'intermédiaire des médias pour promouvoir la transparence du processus. Les intéressés devraient être autorisés à inspecter le bois deux jours avant la

date des enchères. Le commissaire-priseur devrait expliquer clairement les modalités du processus et souligner le montant minimum que l'adjudicataire sera tenu de payer une fois le marteau tombé. Seuls devraient être acceptés des chèques d'entreprise ou un règlement en espèces, pas de chèques personnels.

6.0 Outils pour améliorer la justice dans le domaine de l'utilisation de bois



Pour promouvoir la responsabilité sociale d'entreprise dans l'utilisation du bois d'oeuvre, la NFA devrait vivement encourager que les pratiques d'achats de bois soutenues par les donateurs et les services gouvernementaux soient strictement limitées au bois dont l'origine légale peut-être prouvée. A cette fin, la NFA devrait envisager de mettre au point un système crédible d'homologation des services de certains négociants sur une base volontaire qui seraient en mesure de prouver qu'ils traitent uniquement en bois d'origine légale. Si les services gouvernementaux et les donateurs – procédant à des achats volumineux – montrent l'exemple, d'autres suivront. A terme, cette initiative et les autres outils décrits ici pourraient ouvrir la voie à un processus de certification de la chaîne de production forestière parfaitement crédible.

7.0 Enregistrement des enseignements découlant de l'emploi de la trousse à outils de politique

On s'attend à ce que les leçons tirées de l'utilisation de cette trousse à outils débouchent sur des processus d'apprentissage, avec trois objectifs principaux, à savoir :

- Affiner constamment les tactiques employées pour mettre un terme à l'illégalité
- Fournir des outils de plaidoyer pour accroître le profil légitime des activités forestières dans les stratégies de réduction de la pauvreté du pays.
- Permettre au groupe d'apprentissage de la gouvernance forestière et autres processus orientés vers une amélioration continue de la gouvernance forestière de mettre en valeur les succès et les échecs et de mieux réagir dans un environnement dynamique.

Afin d'appuyer cet apprentissage, les travaux suivants sont recommandés au coordinateur du groupe d'apprentissage de la gouvernance forestière en Ouganda et aux processus semblables qui existent ailleurs :

- Il est bon de compiler des statistiques afin de suivre l'évolution des indicateurs ayant trait aux transactions de bois.
- Il est bon de sonder régulièrement les perceptions et les opinions des parties prenantes et des intervenants clés dans le secteur afin de jauger l'évolution des comportements.
- Il devrait être créé un référentiel d'informations issues d'une grande variété de sources sur les questions de gouvernance et de justice afin d'appuyer les initiatives qui précèdent.
- La publication et la dissémination des résultats et des tendances devraient être appuyées – d'une manière adaptée aux publics cibles (par ex. fortes contributions de la presse et des médias ainsi qu'un rapport détaillé de temps à autre).

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les participants des groupes d'apprentissage de la gouvernance forestière en Ouganda, au Ghana, au Mali, au Niger, au Malawi et en Afrique du Sud pour leurs contributions, leurs commentaires et leurs suggestions. Ces groupes ont été facilités par l'IIED et nous apprécions vivement cet effort. Nous avons énormément bénéficié des trois ateliers internationaux organisés au Ghana, en Afrique du Sud et au Portugal lors desquels les conclusions de nos travaux ont été mises en commun, ce qui nous a permis d'obtenir des observations complémentaires. Nous adressons également nos vifs remerciements au personnel de l'IIED, sous la direction de James Mayers, qui s'est toujours montré disponible pour guider nos travaux avec les groupes d'apprentissage sur l'élaboration de cette trousse à outils de politique. Un grand merci notamment à nos assistants de recherche, Charles Tondo et Bob Kazungu. Enfin, nous tenons à remercier la Division de l'inspection forestière (FID) de l'Ouganda et le secrétariat d'Etat à la Coopération du Royaume-Uni (DFID) pour le soutien financier accordé à ces travaux.

Références :

Carvalho, J et Eichinger, F. (2003) *A Review of the Wood and Non Wood Products Market in Uganda*, National Forestry Authority, Ouganda.

Kazoora, C. (2003) *Conflict Resolution in the Namanve Peri-urban Reforestation Project in Uganda*. In A. Peter Castro et Erik Nielsen (eds) *Natural Resource Conflict Management Case studies: An analysis of power, participation and protected areas*. FAO, 2003.

Kazoora, C. et Carvalho, J. (2004) *Forestry Justice: Combating Illegality for Forest Linked-Livelihoods in Uganda*. Groupe d'apprentissage de la gouvernance forestière, IIED, Londres.

McCaughan, R. et Carvahlo, J. (2003) *Plantation Harvesting and Saw Milling*.

Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (2004) *Poverty Eradication Action Plan (Projet)*. National Forestry Authority, Ouganda.

Forestry Department (1999), *National Biomass Study Technical Report*.

Ministère de l'Eau, du Territoire et de l'Environnement (2001), *Forest Sector Review*.

Tumushabe, G.W., Mwebaza, R. et Naluwayira, R. (2001) *Legal Implications of the Proposed Degazettement of Butamira Forest Reserve*.

New Vision (2004), *New Guidelines on Timber Monitoring in Uganda*, 12 décembre 2004.

National Environment Management Authority, *The State of the Environment Report for Uganda*, 2002.

Annexe 1 : Etat actuel des forêts et des récoltes de bois en Ouganda

Le Tableau A1 présente le type, la taille et le régime de propriété des forêts en Ouganda. La loi nationale sur la foresterie et la plantation d'arbres (NFTPA) 8/2003 a établi un certain nombre de régimes de propriété forestière sous un concept générique "d'organes responsables" (OR). Les régimes de propriété et les organes correspondants comprennent :

- Les réserves forestières centrales (RFC) – qui ont la NFA (National Forest Authority) comme organe responsable ;
- Les réserves forestières locales (RFL) – qui ont le bureau forestier du district comme organe responsable ;
- Les forêts communautaires (FC) – qui ont un groupe désigné de communautés locales comme organe responsable et
- Les forêts privées – qui ont le propriétaire déclaré des terres/forêts comme organe responsable

L'UWA (Uganda Wildlife Authority) est l'organe responsable des forêts dans les zones qui relèvent de sa juridiction, telles que les Parcs nationaux, les réserves d'animaux sauvages et les zones communautaires d'habitat sauvage.

Tableau A1 : Surface (en hectares) de bois et forêts sous différents régimes de propriété et de gestion

Couvert forestier	Terres publiques		Terres privées	Total
	Réserves forestières (NFA&CL)	Réserves et parcs nationaux (UWA)	Privé	
Forêt tropicale d'altitude	306,000	267,000	351,000	924,000
Bois	411,000	462,000	3,102,000	3,975,000
Plantations	20,000	2,000	11,000	33,000
Total des forêts	737,000	731,000	3,464,000	4,932,000
Pourcentage	15 %	15 %	70 %	100 %

Source : Rapport technique d'étude de la biomasse nationale du service des Forêts (1999)

Aux termes de la Loi nationale de 2003 sur la foresterie et la plantation d'arbres, une personne peut inscrire auprès du Bureau foncier du district une forêt naturelle située sur ses terres conformément à la Loi foncière de 1998. Le propriétaire peut récolter le bois de cette forêt en conformité avec la réglementation et le plan de gestion stipulés par cette loi. D'un autre côté, il appartient à la NFA et à l'UWA d'autoriser la récolte du bois sur leur domaine respectif par l'octroi de concessions. Les communautés, elles aussi, peuvent récolter les produits forestiers autorisés sur ces deux domaines aux termes d'accord de cogestion. Lorsque la propriété est partagée entre plusieurs institutions ou individus, les défis que posent la coordination et la collaboration entre les parties sont gigantesques.

Dans une étude sur la récolte des plantations et l'établissement de scieries (Rory McCaughan et John Carvahlo, juin 2003), il ressort que le Plan de récolte de 2001 a été ignoré et que les permis d'opérations de sciage ont été délivrés au mépris de la possibilité annuelle de coupe (PAC). Ceci a débouché sur de graves surcoupes non durables dans le temps. La capacité de production établie des scieries existantes, de l'ordre de 300.000 m³, dépasse la PAC à raison d'environ 100.000 m³.

Le gouvernement a entamé une réforme des politiques et des institutions dans le secteur forestier qui a débouché sur de nouvelles déclarations de politique pour la gestion du secteur forestier (Encadré A1).

La politique forestière gravitait autour de neuf principes ; celui sur les moyens de subsistance stipule : *“l'amélioration des moyens de subsistance devrait être un objectif déterminant dans toutes les stratégies et les actions de développement du secteur forestier de façon à pouvoir contribuer à l'éradication de la pauvreté”*.

Un autre principe sur la gouvernance stipule : *“les nouvelles relations institutionnelles devraient promouvoir l'efficacité, la transparence, la responsabilisation et le professionnalisme et elles devraient renforcer la confiance envers toutes les parties prenantes des forêts.”*

Encadré A1 : Déclarations de politique forestière de l'Ouganda

- Forêts sur les terres publiques
- Forêts sur les terres privées
- Forêts sur les plantations forestières commerciales
- Industries de transformation des produits forestiers
- Cogestion des forêts
- Agroforesterie
- Conservation de la biodiversité des forêts
- Gestion des bassins versants et conservation des sols
- Foresterie urbaine
- Education, formation et recherche
- Fourniture de semences d'arbre et de matériel forestier de reproduction