



Observation indépendante des forêts : Un outil pour la justice sociale



Mars 2005

Cet outil a été préparé par David Young, responsable des projets d'observation indépendante auprès de Global Witness, avec le concours des équipes de Global Witness au Cambodge et au Cameroun, Samuel Assembe, Jon Buckrell et les dessins de Patrick Alley.

Abréviations

AFD	Aménagement forestier durable
AFLEG	Processus d'amélioration de la gouvernance et de l'application des lois dans le secteur forestier en Afrique (<i>Africa Forest Law Enforcement and Governance initiative</i>)
APV	Accords de partenariat volontaire, élément du plan d'action EU FLEG
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DFID	Ministère de la Coopération, Royaume-Uni
EIA	Environmental Investigation Agency, une ONG basée au Royaume-Uni
ENA FLEG	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux pour l'Europe et l'Asie (<i>Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance initiative</i>)
EU FLEG	Plan d'action de l'UE sur l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (<i>European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade initiative</i>)
FCMRP	Forest Crime Monitoring Crime Reporting Project, Cambodge
FLEG	Processus d'amélioration de la gouvernance et de l'application des lois dans le secteur forestier (<i>Forest Law Enforcement and Governance</i>)
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FSC	Forest Stewardship Council
GPS	Global Positioning System (système de positionnement planétaire)
GRC	Gouvernement royal du Cambodge
MAFF	Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, Cambodge
MINEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts, Cameroun (remplacé par le MINFOF, ministère des Forêts et de la Faune en décembre 2004)
MINFIB	Ministère des Finances et du Budget, Cameroun
MoE	Ministère de l'Environnement, Cambodge
OI	Observateur indépendant
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIF	Observation indépendante des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PCF	Partenariat collaboratif sur les forêts
PFN	Programmes forestiers nationaux
PSFE	Programme Sectoriel des Forêts et de l'Environnement du MINEF, Cameroun
PSRF	Programme de sécurisation des recettes forestières, Cameroun
PV	procès verbal (Cameroun)
REM	Resource Extraction Monitoring, une ONG basée au Royaume-Uni
SGS	Société Générale de Surveillance, cabinet conseil basé en Suisse
TdR	Termes de référence
UCC	Unité centrale de contrôle du ministère des Forêts, Cameroun

Sommaire

Abréviations	2
Introduction	2
Le contexte de l'OIF : contrôler l'illégalité dans le secteur forestier	3
1ère partie – Qu'est-ce que l'Observation indépendante des forêts ?	5
Cambodge	6
Cameroun	7
Suivi externe	7
Qui exige l'OIF ? Qui s'en charge ?	8
2ème Partie – Conception de projet : comment l'OIF peut-elle rester indépendante tout en étant un moteur de changement ?	10
Un cadre conceptuel	10
Etablissement de l'OIF : les principaux acteurs	12
Le gouvernement hôte	12
Agence locale chargée de l'application de la loi forestière	12
Bailleurs	13
Communautés locales et organisations de la société civile	13
Exploitants forestiers	14
Communautés internationales de défense des consommateurs et de l'environnement	14
Le mandat : trois lignes rouges	14
Officiel mais indépendant : moteur de changement	17
3ème partie – De quelles manières l'OIF peut-elle servir à promouvoir la reddition de comptes ?	18
La reddition de comptes et l'agence chargée de faire appliquer la réglementation	20
La reddition de comptes et l'autorité forestière	20
La reddition de comptes et la société civile	21
La reddition de comptes et l'industrie forestière	22
La reddition de comptes et la communauté des bailleurs	23
Tactiques de mise en oeuvre : l'OIF peut-elle dépasser une "simple" reddition de comptes pour aller jusqu'à la justice sociale ?	24
Sélection et hiérarchisation des activités	24
L'utilisation des résultats pour créer un espace politique	25
Elargir le mandat	26
Volonté politique et corruption systémique	28
4ème Partie – Quels sont les dangers potentiels que présente l'OIF en tant qu'outil de justice sociale ?	30
Les dangers liés à la conception du projet	30
L'OIF a été une réaction d'urgence à l'effondrement de la gouvernance	30
La problématique du renforcement des capacités	30
Une zone tampon contre les intérêts des puissants	31
Approches sensibles en matière de mise en oeuvre	32
L'OIF perçue comme étant par trop négative	32
Capacité, contraintes et compromis	33
Les risques de ne pas utiliser l'OIF comme instrument de justice social	34
Mascarade écolo – institutionnalisation des problèmes	34
Simple exercice comptable – de longues listes de contrevenants mais pas d'action	34
Conclusions	35
Annexe 1 : Points de vue des parties prenantes sur le projet OIF au Cameroun	36

Introduction

Bon nombre de gouvernements reconnaissent que la foresterie a un rôle à la fois social, environnemental et économique important à jouer, et par conséquent – tout au moins en théorie – ils adoptent des politiques de "justice sociale" en matière d'aménagement forestier durable et de distribution équitable des bénéfices issus des forêts nationales. Toutefois, la mise en oeuvre de ces politiques est bien souvent minée par les puissants magnats de la filière du bois qui prennent l'Etat en otage, faisant du rôle réglementaire un instrument qui facilite et négocie l'accès illicite au bois d'oeuvre. De ce fait, ce sont ces élites du secteur privé, et non plus le gouvernement, qui finissent par contrôler la mise en oeuvre des politiques.

Cet examen se penche sur le rôle de l'Observation indépendante des forêts (OIF) en tant qu'outil de justice sociale. L'OIF est une approche relativement nouvelle, qui s'exerce délibérément au coeur des questions de gouvernance forestière, de sorte qu'elle en est encore à un stade expérimental. Cette évaluation décrit l'expérience de l'OIF, avant tout au Cameroun, mais elle fait aussi référence à d'autres initiatives de suivi forestier au Cambodge, en Indonésie et ailleurs. Il s'agit donc moins d'une recette descriptive de l'outil que d'une discussion des approches adoptées et des leçons apprises à ce jour. Compte tenu de la scène politique particulièrement sensible au sein de laquelle intervient l'OIF, le document explore comment différentes approches du même mandat OIF pourraient produire des résultats tout à fait opposés. Même la 1^{ère} partie, *Qu'est-ce que l'OIF ?* montre à quel point les opinions peuvent varier.

La 2^{ème} partie, *Comment l'OIF peut-elle rester indépendante tout en étant un moteur de changement ?*, présente les principaux intervenants et les éléments essentiels qui devraient être communs à tout projet OIF. La 3^{ème} partie, *De quelles manières l'OIF peut-elle servir à promouvoir la reddition de comptes ?*, illustre l'importance du mode d'exécution de l'OIF, et pas seulement sa définition. Elle se termine sur un examen pour voir comment l'OIF pourrait aller au-delà de la simple reddition de comptes et contribuer à la justice sociale. Enfin, la 4^{ème} partie présente certains des dangers inhérents à une approche aussi affirmée en matière d'OIF en soulignant les risques majeurs auxquels on s'expose en refusant d'aller jusque-là.

Cet outil est basé sur les travaux de Global Witness et s'inspire d'une longue expérience d'étude des liens entre l'extraction des ressources naturelles, les conflits et la corruption. Un *Guide de l'OIF*, donnant des détails précis sur l'établissement et la gestion d'un projet OIF sera disponible auprès de Global Witness à compter de la mi-2005. Veuillez contacter David Young (dyoung@globalwitness.org) ou rendre visite au site www.globalwitness.org/projects pour obtenir un complément d'information.

Le contexte de l'OIF : contrôler l'illégalité dans le secteur forestier

Le secteur forestier est particulièrement vulnérable aux problèmes de piètre gouvernance. Le faible niveau minimum d'investissement qu'exige l'exploitation forestière – une tronçonneuse et un moyen de transport quelconque – conjugué à la valeur élevée du produit exploité rendent le secteur en butte à une exploitation abusive des ressources et des populations locales qui ont peu d'options de subsistance. La corruption, la fraude et le crime organisé foisonnent du fait de la piètre gouvernance et donnent lieu à un environnement propice à l'exploitation illégale et à son commerce associé. L'illégalité dans le secteur a généré de vastes sommes d'argent et a contribué à alimenter des conflits sanglants et prolongés.

Même dans les pays ayant de bonnes lois forestières – souvent élaborées avec le soutien de la communauté des bailleurs – les lois sont bien souvent mal appliquées et peuvent être totalement contournées par les puissants magnats du bois. Finalement, l'Etat est pris en otage par ces magnats tandis que le rôle réglementaire est remplacé par un instrument qui facilite et négocie l'accès illicite au bois d'oeuvre. De ce fait, ce sont ces élites du secteur privé, et non plus le gouvernement, qui finissent par contrôler l'élaboration des politiques.

Les conséquences de l'exploitation illicite sont bien connues : déboisement non viable à long terme et dommages environnementaux qui en résultent, perturbation sociale et pressions baissières sur les prix du bois. Un groupe industriel estimait récemment que *“les matériaux illicites compriment les cours mondiaux de l'ordre de 7 % à 16 % en moyenne”*.¹ Il n'existe guère de signes suggérant que l'exploitation forestière contribue à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement alors que les liens entre l'industrie forestière et les abus des droits civils sont largement documentés.

La certification forestière et le processus d'amélioration de la gouvernance et de l'application des lois dans le secteur forestier (FLEG) sont des initiatives qui visent à lutter contre l'incurie. La certification forestière, basée sur une participation volontaire de l'industrie, cherche à englober des normes sur des questions ayant trait à l'environnement, la main-d'œuvre, l'aménagement forestier durable, et les aspects économiques et juridiques. Les organes qui décernent la certification assurent un contrôle de la conformité et sont à leur tour agréés par un organisme de normalisation tel que le Forest Stewardship Council (Conseil de bonne gestion forestière). Il convient de souligner, et c'est là d'une importance cruciale, que la certification dépend de la volonté de l'industrie de réaliser les investissements nécessaires, ce qui au départ dépend de l'avantage que représentent ces investissements en termes de marché. Bien que les régimes de certification existent maintenant depuis plus de dix ans, très peu de forêt tropicale naturelle de haute valeur a été certifiée, ce qui tend à suggérer qu'il faut envisager une approche différente, même temporaire.

Parmi les initiatives intergouvernementales qui visent à s'attaquer à l'exploitation forestière illicite, on peut citer le processus FLEG en Asie, en Afrique (AFLEG), en Europe (EU FLEGT) et en Europe et Asie du Nord (ENA FLEG) ; des décisions officielles par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) ; et le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF) ainsi que son associé, le Partenariat collaboratif sur les forêts (PCF). En tout, il existe au moins dix accords multilatéraux ou bilatéraux qui peuvent être invoqués pour améliorer le respect de la législation.² L'un des plus prometteurs est le Plan d'action de l'UE, qui devrait entrer en vigueur en 2005, et qui travaillera par le biais d'Accords de partenariat volontaire (APV), pour appuyer les efforts des pays producteurs au moyen d'un régime d'octroi de permis pour le bois d'origine licite.³ Toutefois, de telles discussions de haut niveau sont généralement des processus politiques de longue haleine et il est déjà à craindre que certains aspects de ces processus restent lettres mortes.

Donc, si les procédures de certification par l'industrie ont l'inconvénient d'être facultatives et auto-régulées, les accords intergouvernementaux sont quant à eux longs à négocier et à mettre en

¹ American Forest and Paper Association, *“Illegal Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry”*; 2004

² Voir www.illegal-logging.info pour obtenir un complément d'information sur la panoplie de processus politiques internationaux qui visent à améliorer l'application des lois et la gouvernance dans le secteur forestier.

³ A la différence de la certification forestière, qui vise à certifier à la fois la soutenabilité et la légalité, le régime d'autorisation proposé par l'UE cherche uniquement à certifier l'origine légale.

oeuvre. Entre-temps, les exploitants illicites continuent d'agir en toute impunité. Il est urgent d'agir : il faut un outil efficace pour répondre aux besoins de meilleure gouvernance forestière.

L'OIF s'inscrit en complément des régimes de certification volontaires et des processus réglementaires de deux façons : elle vise à fournir une solution intérimaire en bridant l'activité illégale relativement rapidement et elle éclaire l'élaboration de solutions à long terme en fournissant une analyse approfondie des mécanismes complexes d'illégalité.

1ère partie – Qu'est-ce que l'Observation indépendante des forêts ?

Presque toutes les initiatives énumérées à la section précédente font référence à l'observation indépendante comme un outil d'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier.

L'Observation indépendante des forêts (OIF) est l'utilisation d'un tiers indépendant qui, avec l'accord des autorités nationales, fournit des services d'observation et de soutien à des systèmes officiels d'application des lois relatives aux forêts. Il existe un certain nombre de stades au niveau desquels un tel suivi peut intervenir, depuis l'attribution initiale des concessions, jusqu'à la gestion de ces concessions, voire même la transformation et le commerce ultérieurs des produits forestiers. A ce jour, l'accent a été mis sur le suivi des systèmes de surveillance officiels et l'observation du contrôle des concessions forestières, ainsi que la suppression de l'activité illégale dans les zones protégées ou à l'extérieur des concessions.

La principale activité de l'OIF concerne des missions d'enquête sur le terrain par le biais desquelles un observateur indépendant observe et documente l'activité forestière, tant licite qu'illégale, ainsi que les échanges. L'observateur a une relation contractuelle avec un organe de l'administration centrale, mais il travaille avec des agents locaux, la société civile et le secteur privé des pays exportateurs de bois en leur fournissant des informations fiables et objectives sur les exploitations forestières, qui mettent tout particulièrement l'accent sur l'activité illégale. Les observateurs estiment qu'en privilégiant la transparence et la reddition de comptes, on impulsera une réforme inéluctable du secteur grâce à l'identification des points faibles du système de gouvernance au niveau tant local que central et en mettant les problèmes au grand jour à des fins de discussion et d'action.

On peut dresser un parallèle entre les travaux de l'OIF et ceux des observateurs électoraux ou encore avec les visites carcérales entreprises par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Comme le montrent ces exemples, il faut faire preuve d'un mélange d'expertise internationale et locale et les équipes fonctionnent avec l'accord du gouvernement hôte mais elles sont indépendantes de celui-ci. Dans tous les cas, le mandat de l'observateur se borne à l'observation. L'application de la loi reste fermement sur les épaules des agents officiels et des gouvernements.

Le concept a été testé sous différentes déclinaisons au Cambodge, au Cameroun et en Indonésie ; de ces trois pays, c'est le Cambodge qui illustre au mieux la grande diversité des styles d'observation.⁴ Cette pluralité de l'expérience et la nature expérimentale de l'OIF font que le terme ne veut pas dire la même chose pour tout le monde. La vaste panoplie d'initiatives de suivi forestier est décrite dans les résumés nationaux qui suivent et dans le Tableau 1.

⁴ D'autres formes de participation non gouvernementale à l'observation des forêts existent aussi en Equateur, au Canada et aux Philippines, par exemple. Toutefois, elles ne sont pas considérées suffisamment proches de l'OIF pour être incluses dans cet outil.

Tableau 1 : Initiatives d'observation des forêts

Description	OIF comme fonction d'audit	OIF comme moteur de changement	Observation externe
Exemple	Cambodge 2004 (SGS)	1. Cambodge 1999-2003 (Global Witness) 2. Cameroun 2000 à ce jour (Global Witness)	1. Indonésie 1997 à ce jour (EIA-Telapak) 2. Cambodge jusqu'en 1999 et de 2004 à ce jour (Global Witness)
Mandat officiel	Oui, en association avec le MAFF et le MoE	1. Oui, en association avec le MAFF et le MoE 2. Oui en association avec le MINEF	Aucun
Reddition de comptes	<ul style="list-style-type: none"> • Notification de conflit mandant-mandataire à une institution ayant un rôle administratif et réglementaire 	1. Conflit mandant-mandataire (comme SGS) 2. Rend compte au Comité de lecture qui agit comme tampon à l'égard des parties ayant des intérêts directs	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de reddition de comptes explicite à l'hôte
Attributs clés	<ul style="list-style-type: none"> • Dans la mesure du possible, ne fonctionne qu'à partir d'information fournie par le MAFF ou le MoE • Technocratique : approche mécanique du mandat officiel • Accès à l'information officielle ; risque d'auto-censure 	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprend des missions de terrain conjointes ou indépendantes suivant les besoins • Plaidoyer : axé sur la valeur et stratégique dans ses méthodes mais respecte le mandat officiel • L'accès à l'information officielle et la liberté de publier confèrent une importante source de crédibilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonction totalement indépendante du gouvernement hôte • Plaidoyer : axé sur la valeur et stratégique dans ses méthodes, mais en grande partie auto-régulé • Pas d'accès formel aux informations officielles • Crédibilité entièrement fondée sur la réputation et les antécédents

Cambodge

En 1999, la communauté intergouvernementale des bailleurs a voulu désigner un observateur indépendant afin de veiller à ce que les ministères compétents respectent les engagements souscrits en termes de gestion des forêts et d'élimination de l'exploitation forestière illégale.⁵ Cette initiative s'inscrivait dans le cadre d'un projet financé par les bailleurs de suivi et de notification des délits forestiers (Forest Crime Monitoring and Report Project - FCMRP), exploité sous l'égide conjointe du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (MAFF) et le ministère de l'Environnement (MoE). Il y avait déjà quatre ans que Global Witness signalait les cas d'exploitation illégale au Cambodge et elle a donc été invitée à soumettre sa candidature au poste d'observateur indépendant. Les travaux de Global Witness définissaient clairement les mécanismes à l'origine de l'institutionnalisation de la corruption dans le secteur et, en janvier 2002, un moratoire a été imposé sur l'exploitation forestière commerciale et le transport, qui ne devait être levé qu'à l'issue de l'approbation de plans d'aménagement forestier durable.

En 2003, suite à la suspension du FCMRP, avec notamment le départ de deux consultants qui avaient été délégués par la FAO comme associés au projet, et du fait d'une détérioration du climat de confiance entre Global Witness et le MAFF, ce dernier a finalement cessé toute coopération. De ce fait, le gouvernement royal du Cambodge (GRC) se trouvait en violation des dispositions d'un crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale, de sorte que le contrat fut cédé à la Société Générale de Surveillance (SGS).⁶ Un examen récent du secteur forestier compare les deux contrats en stipulant qu'ils étaient au départ "*chargés de la collecte d'intelligence et, plus*

⁵ FAO-Global Witness, "Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia" ; novembre 1999

⁶ Voir www.sgs.com/forestry_monitoring_programme pour en savoir plus sur les travaux de SGS dans le secteur forestier.

récemment, d'un audit procédural externe".⁷ Bien qu'elle n'ait plus de mandat officiel pour fournir des services au GRC, Global Witness a continué d'agir comme "observateur externe" au Cambodge et jouit encore à ce jour de bons rapports avec le MoE.

Cameroun

Dans l'année qui a suivi la signature du contrat faisant de Global Witness l'observateur officiel au Cambodge, la ONG a été invitée à assumer un rôle semblable au Cameroun pour le ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF). Un projet à temps plein a démarré en mai 2001, après deux brèves missions d'identification l'année précédente. Au départ, il devait travailler parallèlement à deux autres formes de suivi : un cabinet local de conseil juridique et d'audit chargé de surveiller l'attribution de concessions en tant qu'Observateur indépendant des enchères publiques et une ONG internationale spécialisée dans la télédétection et chargée de numériser les cartes du MINEF et de fournir des informations sur le changement du couvert forestier, y compris toute activité forestière suspecte. Parmi les différences importantes entre cette OIF et l'expérience acquise au Cambodge, on peut citer :

- a) une décision stratégique d'établir des priorités de travail en association avec les agences officielles d'application de la législation forestière sur une série systématique de "missions conjointes sur le terrain" et b)
- un protocole comprenant un groupe de notification (à représentation majoritaire du MINEF, mais comprenant aussi des membres de la communauté des bailleurs) pour valider l'objectivité et les compétences techniques des rapports de mission avant leur publication. Ce groupe, baptisé Comité de lecture, sert de tampon entre l'observateur et les parties ayant des intérêts directs car toute doléance éventuelle à l'issue de la publication d'un rapport est adressée au comité et non à l'observateur. A la mi-2004, les bailleurs et la MINEF se sont mis d'accord sur une nouvelle phase de trois ans et un processus d'appels d'offres ouvert a été lancé afin de recruter un observateur pour la phase suivante.



Suivi externe

S'il ne se décrit pas comme une OIF, le projet en participation de l'Environmental Investigation Agency (EIA)-Telapak en Indonésie et les travaux continus de Global Witness au Cambodge sont tous deux des exemples de suivi "auto-régulé" ou externe et de notification des délits forestiers. Dans la mesure où ils peuvent mener leurs activités dans les pays concernés et sont partiellement financés par les bailleurs internationaux, ils bénéficient également d'un certain degré de reconnaissance formelle. En qualité de partenariat de ONG locales et internationales, le projet EIA-Telapak est axé sur la formation de partenaires locaux à la réalisation d'un suivi forestier au lieu de laisser la majorité du suivi aux mains d'une organisation internationale. Le but recherché est *"d'équiper les groupes qui travaillent sur des questions forestières des compétences et de la technologie requise pour monter des campagnes efficaces pour la protection de la forêt et des droits des communautés indigènes [en assurant] une formation à l'utilisation d'appareils photos pour documenter les délits forestiers et à d'autres matériels requis pour s'acquitter de cette tâche"*.⁸ EIA-Telapak ont concentré leurs efforts, de façon stratégique, sur l'activité forestière dans un parc national particulier ayant une vive importance politique. Ils agissent également dans un contexte de décentralisation accrue du gouvernement et ont observé une tension dans leur rôle involontaire de notification au ministère central lorsque les agents locaux n'ont pas la capacité ou la volonté de le faire. Les travaux actuels d'EIA-Telapak comme de Global Witness au Cambodge sont dans des zones où tout l'abattage est illicite (interdiction d'abattage dans les parcs nationaux ou interdiction générale aux termes d'un embargo national), ce qui, d'une certaine manière, leur

⁷ Groupe de travail des bailleurs du Cambodge sur la Gestion des ressources naturelles, "Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)", commandité par le Comité paritaire de coordination composé de 6 ministères et de 6 bailleurs, 2004; www.cambodia-forest-sector.net

⁸ www.eia-international.org. Voir aussi www.telapak.org.

facilite la tâche : ils n'ont pas besoin de consulter des permis d'exploitation de bois ou des plans d'aménagement forestier pour prouver le caractère illégal des activités, comme doivent le faire les travaux OIF réalisés dans des concessions.

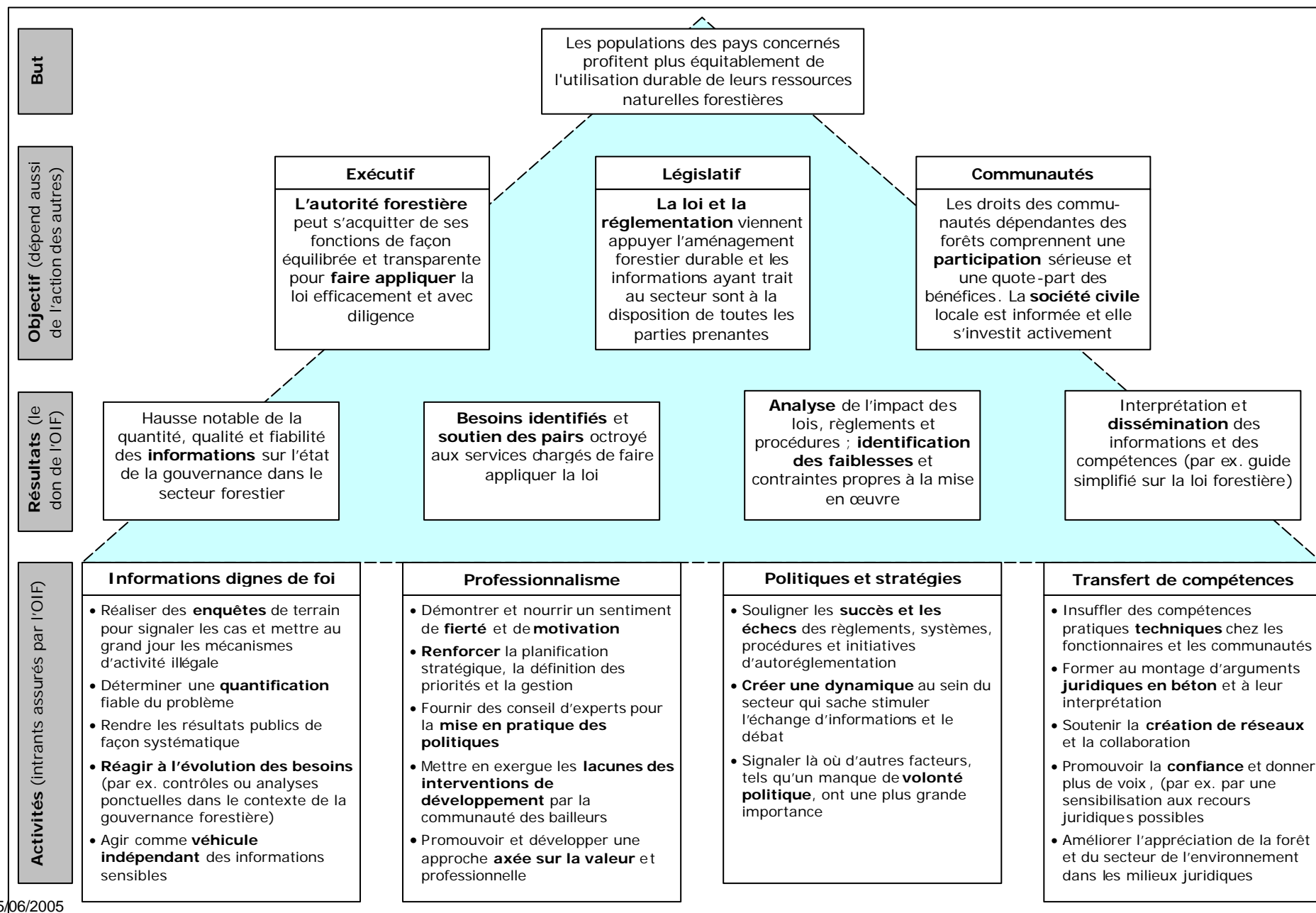
Qui exige l'OIF ? Qui s'en charge ?

La demande de mise en place d'une OIF émane des gouvernements ou des citoyens et des bailleurs qui sont perturbés par l'abattage illicite, mais son objectif est plus vaste : l'OIF crée une dynamique et un débat qui stimule le flux d'information et l'espace politique créé par l'OIF augmente la participation à des questions ayant trait à la gouvernance du secteur forestier. Cet article soutient que, pour être efficace dans des circonstances de piètre gouvernance, l'OIF doit aller au-delà d'un simple rôle d'audit et appuyer activement la création d'un environnement d'exploitation qui sera vraiment capable de répondre à l'objectif politique d'aménagement forestier durable. De cette façon, l'OIF a aussi la possibilité de contribuer à une répartition plus équitable des bénéfices tirées de l'extraction des ressources naturelles en redirigeant les bénéfices de l'exploitant illégal vers l'Etat et les communautés. Le gouvernement, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux et les politiques internationales prétendent s'inscrire dans cette logique ; l'OIF pointe du doigt les situations où il existe un décalage entre les paroles et les agissements des intervenants.

La principale tactique des observateurs est de fournir aux gens le pouvoir de changer les politiques par le biais de preuves irréfutables d'une manière professionnelle mais aux yeux de tout le monde, de façon à ce qu'ils soient obligés d'en tenir compte et de réagir. Ceci fait de l'OIF un outil ambitieux certes mais extrêmement efficace dans les sphères politiques sujettes à controverse. Le profil des organisations de suivi fait donc une différence notable dans leur aptitude à répondre à ce défi et, dans une certaine mesure, il se retrouve dans les caractéristiques clés décrites dans le Tableau 1. Jusqu'ici, l'éventail des prestataires comprend des organisations à but non lucratif ayant un rôle de plaidoyer déclaré (Global Witness et EIA) et une organisation à but lucratif n'ayant pas de rôle militant évident (SGS). Deux autres profils potentiels de prestataire de service – une organisation sans but lucratif n'ayant pas de rôle de plaidoyer et une organisation militante du secteur privé – n'ont jusqu'ici jamais assuré ces services, bien qu'une nouvelle organisation, Resource Extraction Monitoring (REM), corresponde à la première description.⁹

⁹ Pour obtenir un complément d'information sur REM, voir www.rem.org.uk.

Figure 1 : Cadre conceptuel de l'observation indépendante des forêts



2ème Partie – Conception de projet : comment l’OIF peut-elle rester indépendante tout en étant un moteur de changement ?

Cette section décrit les principaux éléments structurels d’un projet OIF, y compris un cadre conceptuel, les acteurs clés et les clauses minima d’un mandat. Conjugués, ces éléments aboutissent à un bilan officiel mais pourtant indépendant qui est à l’origine du succès de l’OIF. La section se termine par un résumé des différentes façons par le biais desquelles cette structure peut impulser un changement. La 3ème partie va au-delà des aspects structurels pour décrire comment différentes approches d’un mandat OIF peuvent influencer sensiblement sur les résultats.

Un cadre conceptuel

L’OIF ne peut être un moteur de changement que là où l’orientation d’un tel changement est communément acceptée. Pour que l’OIF soit un moteur de justice sociale, le cap du changement doit être en faveur (i) d’un aménagement forestier durable (AFD) et (ii) du respect des droits des communautés dépendantes des forêts et de leur environnement socio-économique, culturel et écologique. Par conséquent, les buts et objectifs de niveau supérieur doivent être partagés et appuyés au niveau le plus élevé des politiques forestières, des Programmes forestiers nationaux (PFN) ou de la constitution du pays. Sans l’orientation politique claire que fournit un tel ensemble fondamental de politiques et d’institutions de mise en application, l’OIF a peu de chance d’être satisfaisante du point de vue de l’observateur et il est peu probable que le projet soit vu d’un bon œil par le gouvernement hôte.

Tableau 2 : Alignement des objectifs du projet OIF au Cameroun avec le cadre généralisé

Cameroun 2002-2005	Cadre conceptuel de l'OIF
<i>Objectif global</i> : fournir un soutien à l'établissement du principe de bonne gouvernance dans le secteur forestier, afin d'améliorer la contribution de ce secteur à la réduction de la pauvreté par le biais d'une gestion durable des ressources forestières.	<p>But : les populations des pays concernés profitent équitablement de l'utilisation durable de leurs ressources naturelles forestières</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Objectif</i> : les lois, réglementations et procédures viennent appuyer l'AFD • <i>Objectif</i> : les droits des communautés dépendantes des forêts comprennent une participation sérieuse et une quote-part des bénéfices
1. Assurer l'objectivité et la transparence des opérations de contrôle effectuées par le MINEF en y associant un observateur indépendant jouissant d'une crédibilité internationale et dont les rapports et recommandations seront rendus publics.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Résultat</i> : augmentation notable de la quantité, la qualité et la crédibilité des informations sur l'état de la gouvernance dans le secteur forestier. • <i>Activités ayant trait</i> à des informations dignes de foi
2. Renforcer la capacité opérationnelle des services de contrôle du MINEF et particulièrement de l'unité centrale de contrôle (UCC) grâce à l'application et à l'amélioration des procédures.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Résultat</i> : besoins identifiés et soutien des pairs octroyés aux services chargés de faire appliquer la loi • <i>Activité ayant trait</i> à la promotion du professionnalisme • <i>Activité</i> : insuffler des compétences pratiques techniques chez les fonctionnaires et les communautés
3. Analyser les clarifications sur les modalités de contrôle à travers le rôle des différents acteurs du contrôle forestier et le suivi d'un référentiel précis des infractions et sanctions établi sur la base du cadre légal et réglementaire en vigueur.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Résultat</i> : interprétation et dissémination des informations et des compétences (par ex. guide simplifié sur la loi forestière) • <i>Résultat</i> : analyse de l'impact des lois, règlements et procédures ; identification des faiblesses et contraintes propres à la mise en œuvre
4. Aider dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations et décisions des missions de contrôle qui seront entreprises par l'UCC avec l'assistance de l'Observateur indépendant.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Objectif</i> : l'autorité forestière peut s'acquitter de ses fonctions de façon équilibrée et transparente pour faire appliquer la loi efficacement et avec diligence • <i>Activité</i> : Réaliser des enquêtes pour signaler des cas et mettre au grand jour les mécanismes d'activité illégale • <i>Activité</i> : Rendre les résultats publics, de façon systématique

Un cadre conceptuel basé sur cette hypothèse est présenté à la Figure 1. Il est important de noter que l'OIF à elle seule ne peut pas atteindre les objectifs de haut niveau, par conséquent elle doit agir dans une arène plus vaste d'initiatives de réforme (discutée en 3^{ème} Partie). La contribution vitale que l'OIF peut alors apporter est de chercher à améliorer l'environnement d'exploitation au sein duquel elle poursuit cet objectif commun : la **législation**, sa mise en œuvre par l'**autorité forestière**, et l'aptitude de la **société civile** à obliger ces pouvoirs publics à rendre des comptes. En guise de référence, le Tableau 2 compare les objectifs du projet OIF au Cameroun (2002-5) à ceux du cadre conceptuel.

L'OIF approche ces objectifs par le biais d'une observation explicite du système de mise en application de la législation forestière. Donc les résultats de l'OIF sont axés sur les questions de qualité de l'**information** et sa **dissémination**, l'**analyse des système** et l'**identification des besoins**. Toutefois, le système lui-même peut comporter de nombreuses faiblesses : ressources humaines ou techniques insuffisantes, lois contradictoires ou ambiguës, lacunes et injustices propres à la législation. Pour déterminer ce qui est illégal, nous devons d'abord savoir ce qui est légal, mais il y a peut-être des cas où il n'existe pas de système pour permettre un suivi efficace et objectif de la légalité.

Les activités de ce cadre sont divisées en quatre groupes : les informations dignes de foi, la promotion du professionnalisme, les politiques et stratégies et le transfert des compétences. La

façon dont l'OIF peut être véritablement indépendante tout en étant une impulsion de changement est tout aussi liée au *mode* de réalisation des activités qu'à leur *nature*.

Etablissement de l'OIF : les principaux acteurs

La force unique de l'OIF réside dans la dynamique des relations de l'observateur avec différents acteurs du secteur forestier. Ces acteurs peuvent se diviser en deux groupes. Le premier groupe, avec lequel l'observateur entretient des rapports formels, est constitué par les hautes sphères du gouvernement hôte, l'agence locale d'application de la législation forestière et la communauté des bailleurs. Le second groupe est un cercle plus vaste qui comprend les communautés locales et les organisations de la société civile, les exploitants forestiers du secteur privé, et les communautés internationales de défense des consommateurs et de l'environnement. Les rapports entre l'observateur et ce deuxième groupe sont plus informels et ne peuvent être pris au sérieux qu'une fois que l'information recueillie par l'OIF est rendue publique. Chacun de ces intervenants est examiné plus en détail ci-dessous.

Le gouvernement hôte

Le processus de conception de projet, avant la nomination de l'observateur, influencera les relations ultérieures entre l'observateur et l'hôte, et il convient de prendre soin d'éviter de créer un climat de méfiance mutuelle : *"Une évaluation du FCMRP a été réalisée en 2002 et il a été constaté que la conception du projet se basait sur l'hypothèse qu'on ne pouvait compter sur le GRC [Gouvernement royal du Cambodge] pour gérer comme il se doit les informations liées à la délinquance forestière"*.¹⁰

Dans le contexte de l'expérience actuelle, l'autorité de tutelle a été un ministère sectoriel ou l'autorité forestière. L'observateur jouirait toutefois de plus d'indépendance s'il agissait sur la base d'un mandat décerné par un groupe d'intérêt plus vaste. Ceci permettrait aussi de dissiper les risques de méfiance qui peuvent survenir entre deux parties seulement. Au Cambodge, il y avait deux ministères impliqués et une rivalité entre les deux qui n'était pas toujours productive. Il existait également une représentation du Conseil des ministres par "point focal". D'autres pays qui envisagent actuellement un projet d'OIF pourraient avoir recours à une forme quelconque de commission multisectorielle ou de comité parlementaire en guise de tutelle. Une telle approche devrait impulser le changement plus efficacement car elle renforce les contrôles et les bilans propres à un système de gouvernement exécutif doublé d'un corps législatif. Parmi les autres options qui s'appuient sur le concept de statut officiel toutefois indépendant figure la formation de partenariats avec l'organe de médiation local ou avec la commission des droits de l'homme par exemple.

Agence locale chargée de l'application de la loi forestière

Les principaux interlocuteurs de l'observateur sont les agents forestiers qui sont chargés d'inspecter et de contrôler les opérations d'abattage, de transport et autres. Bien souvent, ces personnes ont une autorité qui va au-delà des autres agents forestiers, ce qui leur permet de délivrer des procès-verbaux, voire même d'arrêter des suspects, comme peut le faire la police. En principe, il s'agit d'équipes mobiles, soit une équipe centrale soit un certain nombre d'unités décentralisées, en fonction de l'échelle des opérations forestières et des ressources disponibles. Elles ont besoin d'avoir accès à toutes les cartes requises, aux permis et aux coordonnées ayant trait à la zone qu'elles inspectent et elles doivent disposer des compétences requises pour réaliser une inspection rigoureuse et diligente. En principe, elles rendent compte à un inspecteur général qui est un membre supérieur de l'autorité forestière, pour que la fonction de contrôle reste distincte de l'administration forestière. Toutefois, un manque de rigueur concernant les voies hiérarchiques et la séparation des pouvoirs fait que les agents chargés de l'application de la loi sont des cibles idéales de corruption.

A la différence d'une organisation de surveillance auto-désignée, l'observateur indépendant est contractuellement tenu de rester fidèle à cette agence de mise en application de la loi forestière. A titre d'exemples récents, citons :

¹⁰ D. Brown *et al.*, "Review of Independent Monitoring", Forest Policy and Environment Group, ODI, commandité par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

- *Cambodge* : fournir au GRC et au public (a) des mécanismes d'audit et de suivi pour garantir le respect des lignes directrices établies pour l'élimination des activités forestières illégales ; (b) examens factuels des accomplissements du MoE et du MAFF ; et (c) documentation des accomplissements, des faiblesses, des contraintes et/ou des cas d'infraction à la législation.¹¹
- *Cameroun* : assurer l'objectivité et la transparence des opérations de contrôle effectuées par le MINEF ; renforcer la capacité opérationnelle grâce à l'application et à l'amélioration des procédures ; clarifier les méthodes de contrôle ; et suivre la mise en œuvre des recommandations et décisions des missions de contrôle entreprises par l'Unité centrale de contrôle (UCC).¹²

Bailleurs

Au Cambodge comme au Cameroun, l'OIF a été créée à l'initiative des bailleurs et elle est liée aux conditionnalités de l'aide. Brown *et al.* (2004) signale une raison clé pour expliquer l'intérêt des bailleurs envers l'OIF au Cambodge : *"Il devenait injustifiable pour les bailleurs de fournir des fonds à un gouvernement qui amenuisait rapidement l'un de ses actifs primordiaux, sans en faire profiter l'ensemble de la population"*.¹³

L'aide au développement promeut de plus en plus l'appropriation par les gouvernements récipiendaires, par le biais de divers mécanismes tels que le soutien budgétaire direct. De ce fait, il est probable que l'OIF doive agir dans un environnement au sein duquel les bailleurs sont moins enclins à intervenir directement, par exemple par le biais de l'usage des conditionnalités de l'aide. Néanmoins, une bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté resteront les thèmes dominants et, à ce titre, les bailleurs s'expriment au nom des besoins des citoyens locaux impuissants. Là où il existe des projets OIF, un engagement actif de la part des donateurs sera un moteur important tout au moins jusqu'à ce que les structures de gouvernance locale, y compris une société civile responsabilisée, puissent assumer ce rôle avec efficacité.

Communautés locales et organisations de la société civile

Les membres de la population locale sont les premiers perdants de l'extraction illégale du bois précieux et ce sont sans doute eux qui ont le plus à gagner de l'OIF. Même là où l'activité illégale offre des opportunités d'emplois locaux et de moyens de subsistance, il s'agit généralement d'un accord terriblement avantageux pour les exploitants forestiers. Les communautés n'ont pas suffisamment de voix pour faire pression pour des réformes. Les relations entre les communautés, leurs organisations représentatives et l'observateur sont délicates pour deux raisons. La première, les gouvernements hôtes se montreront probablement sceptiques à l'égard de la participation déclarée de l'OIF à des actions de plaidoyer et d'activisme de la société civile, en arguant qu'elle nuit à l'image d'indépendance. En se présentant comme un véhicule efficace par le biais duquel les dénonciations – émanant de quiconque – peuvent être rapportées et faire l'objet d'une enquête et en examinant les titres et les opérations forestières des communautés avec autant de professionnalisme et de diligence que pour toute autre concession, l'observateur peut surmonter ce scepticisme.

Deuxièmement, les groupes de la société civile, de par leur nature même, ne sont pas homogènes et sont rarement unis et cohérents. Une fois de plus, une approche professionnelle et juste évitera des accusations d'attitudes partisans. La sensibilité politique exigée d'un observateur l'aidera à déceler à quel moment une accusation est motivée par des gens ayant quelque chose à cacher. Elle l'aidera aussi à éviter de se laisser prendre accidentellement dans l'engrenage de querelles partisans. La poursuite dynamique de relations constructives avec l'industrie, le gouvernement et les différents intérêts de la société civile permettra d'estomper les tensions.

A terme, l'OIF devrait être assumée par des structures de gouvernance qui feront intervenir une société civile responsabilisée dans des proportions bien supérieures à ce qui se passait au tout début de l'observation. De telles structures nécessiteront un solide système d'application de la loi

¹¹ FAO-Global Witness, "Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia" ; novembre 1999

¹² PSFE-Global Witness, Termes de référence de la phase de transition du projet "Appui d'un observateur indépendant au contrôle et au suivi des infractions forestières" ; mai 2002

¹³ D. Brown *et al.*, "Review of Independent Monitoring", Forest Policy and Environment Group, ODI, commandité par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

au sein duquel l'Etat, le secteur privé et la société civile auront tous un rôle à jouer. Ces rôles varieront d'une situation à l'autre et il est donc très important de nouer des rapports avec chacun de ces groupes.

Exploitants forestiers

Le but de l'OIF est d'éliminer l'exploitation illégale et les pratiques corrompues associées ; il ne s'agit nullement d'éliminer les compagnies qui respectent la loi. L'observateur et les exploitants forestiers doivent donc maintenir un respect et un dialogue professionnels. Les sociétés qui adoptent une démarche proactive en matière d'AFD et celles qui ont des liens directs avec leurs marchés (sociétés à intégration verticale) ont plus de chance d'approuver l'OIF comme une démarche en faveur du respect de la loi et une uniformisation des pratiques d'exploitation forestière. Les sociétés moins progressives estimeront peut-être que l'observateur est une cible facile parmi ceux qui oeuvrent à la suppression de l'activité illégale et émettront des critiques comme quoi l'observateur cherche uniquement à signaler les aspects négatifs. La réaction des exploitants incapables ou peu soucieux d'agir dans la légalité sera peut-être de "faire porter le chapeau" à l'observateur international, pour lequel l'incorruptibilité est une valeur pivot mais l'éviction une réelle possibilité. Il est possible de couper court à de telles attitudes en maintenant un dialogue qui cherche à comprendre les contraintes, ressenties ou réelles, auxquelles est soumise l'industrie.

Communautés internationales de défense des consommateurs et de l'environnement

A l'échelle internationale, les préoccupations des sociétés de défense des consommateurs et des groupes environnementaux sont de puissants promoteurs de la notion d'AFD et de la répression de l'illégalité dans l'exploitation forestière et les échanges. Les consommateurs de l'UE ont été tout particulièrement sensibilisés aux questions liées à l'environnement et la Commission européenne a formulé une réglementation de l'UE visant à mettre en œuvre un régime volontaire de permis d'importation du bois d'oeuvre.¹⁴ Une fois que les preuves recueillies par le biais de l'OIF sont dans le domaine public, un puissant mécanisme de restitution a un effet dissuasif pour les exploitants illégaux. Ils subissent des pressions aussi bien dans les pays producteurs par le biais d'une application plus stricte de la loi que dans les pays consommateurs, où les acheteurs se montrent plus inquisiteurs sur l'origine du bois d'oeuvre.

Le mandat : trois lignes rouges

La force de l'OIF repose sur son aptitude à enquêter au sein de situations politiquement sensibles et sur son engagement à adhérer à des protocoles convenus. Le mandat de l'OIF doit être soigneusement négocié avec l'hôte si l'on veut que le suivi ait la moindre chance de contribuer de façon efficace à toute coalition en faveur du changement dans le secteur. L'expérience montre que ce mandat doit, à tout le moins, comprendre trois protocoles qui doivent être définis en détail dans les termes de référence (TdR) de tout contrat. Il est vital que chacune des parties contractuelles les respectent car ils servent de base à la fois au maintien de l'engagement de l'hôte et à la crédibilité de l'observateur :

1. **Accès à l'information** tout en respectant les critères de confidentialité. Son statut officiel devrait autoriser l'observateur à accéder librement à tous les documents officiels ayant trait aux droits sur le bois d'oeuvre. Sans savoir ce qui est légal, il est impossible de déterminer ce qui est illégal, par conséquent il ne peut pas évaluer si les agents d'application de la loi s'acquittent de leur tâche et veillent, entre autres, à ce que les gestionnaires forestiers privés et communautaires honorent leurs obligations. Ces informations peuvent comprendre : des documents juridiques sur des titres et des permis de propriété, lettres, cartes de permis d'exploitation valides ou expirés, statistiques de production, documents de recettes fiscales, et ceux ayant trait aux amendes et aux rapports d'avancement d'un dossier juridique ou d'une décision du tribunal.

¹⁴ Commission des Communautés européennes, "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Application des Réglementations forestières, Gouvernance et Echanges commerciaux (FLEGT) : Proposition relative à un Plan d'Action de l'Union européenne ((COM 2003) 251 final)" ; http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0251fr01.pdf

Si l'accès privilégié à des informations ne confère pas à l'observateur le droit de publier les documents aux tiers, un objectif de l'OIF est de démontrer les *avantages* qu'offre la divulgation dans le domaine public de cette information du point de vue de l'application de la loi forestière. Comme avec toutes les règles, si le public réalise qu'il peut jouer un rôle pour les faire respecter : *"Une transparence accrue peut s'avérer un outil puissant pour réduire l'influence qu'exercent les intérêts spéciaux et pour améliorer les performances du gouvernement"*.¹⁵

2. **Libre circulation.** L'observateur doit pouvoir rendre visite à n'importe quelle partie de la forêt ou des installations de production, et ce à tout moment, afin d'observer l'activité des agents chargés de faire appliquer la réglementation forestière et des concessionnaires. Ces enquêtes sur le terrain peuvent prendre deux formes : des missions conjointes avec l'agence d'application de la législation forestière ou des missions indépendantes. Là où l'activité première de l'OIF est d'observer le système de mise en application, l'observateur devrait, de préférence, travailler aux côtés de cette agence. On peut s'attendre à ce que les agents considèrent toute preuve recueillie en leur absence comme étant moins digne de foi. Néanmoins, l'OIF peut uniquement impulser un changement si elle est capable de confronter la collusion entre les agents et les exploitants ou des dissimulations de la part des agents officiels. Par conséquent, il est nécessaire de mettre les agents à l'épreuve sur ces points par le biais de missions indépendantes ; celles-ci serviront de base à l'interprétation des missions conjointes.

Les missions conjointes comptent sur l'existence d'une certaine forme de contrepartie des travaux de l'observateur. Il peut s'agir d'une équipe centrale d'application de la législation, comme envisagée au Cambodge et comme actuellement en place au Cameroun. Toutefois, au Cambodge, il n'existait pas de véritable volonté de coopération de la part de l'autorité forestière, et les missions indépendantes sont donc bientôt devenues la norme. Au Cameroun, la réforme des collectivités locales offre un service décentralisé de mise en application de la réglementation, ce qui signifie que les missions conjointes nécessitent une liaison avec tout un groupe d'agents de l'administration centrale, provinciale et locale. Dans les plus gros pays, une équipe centrale de mise en application pourrait s'avérer totalement irréaliste.

Bien que les missions conjointes puissent être perçues comme risquant de compromettre l'indépendance de l'observateur, elles ne devraient pas déboucher sur la "récupération" de l'observateur par l'autorité forestière. L'objectif visé est une plus grande séparation des pouvoirs entre l'administration forestière et l'application de la réglementation des forêts : *"La séparation des fonctions d'application de la réglementation du service forestier vis-à-vis de l'administration ordinaire de l'aménagement forestier est généralement requise pour une application efficace de la loi. Aux Etats-Unis par exemple, le Programme d'enquête et d'application de la réglementation du service forestier fonctionne suivant un arrangement "à tuyau de poêle" – les agents chargés de faire appliquer la réglementation sont directement rattachés à l'encadrement supérieur du service forestier et contournent les bureaucraties de district et de région de façon à pouvoir réagir de manière plus efficace aux allégations de corruption ou de collusion au sein du personnel des services forestiers"*.¹⁶ C'est là avant tout une question d'ordre structurel de sorte qu'il se peut que l'observateur ait peu de pouvoir de réformer l'autorité forestière à ce point, mais le renforcement du professionnalisme, des compétences et de la motivation contribuera à témoigner de la valeur d'une telle structure.

3. **Droit de publier.** Un élément essentiel de l'OIF est d'augmenter la quantité, la qualité et la crédibilité des informations sur le secteur forestier disponibles dans le domaine public, car cela confère un atout puissant pour lutter contre l'illégalité et la corruption. Les cas d'activités illégales ou de faiblesses dans le système de contrôle ou dans le milieu d'exploitation plus vaste, sont solidement documentés et systématiquement publiés. Ensuite, il appartient à l'autorité forestière d'agir comme elle l'entend ; toute inaction de sa part est signalée et dûment notifiée. Une fois exposés, les agents officiels perdent la face et les exploitants privés risquent

¹⁵ J. Stiglitz, "Redefining the Role of the State. Presentation on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute (Tokyo, Japan)", 17 mars 1998 ; www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1i.pdf

¹⁶ D. Brack et al., "Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID" ; 2002 ; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

de perdre des marchés. L'OIF devrait se traduire par une utilisation plus efficace de mesures de dissuasion plus draconiennes telles que celles appliquées par le système de justice pénale.

L'observateur doit donc avoir le droit de publier ses résultats, mais dans le même temps, il doit exercer ce droit avec professionnalisme et modération. Ce droit figurait dans le premier contrat d'OIF au Cambodge, bien que le protocole de mise en oeuvre n'ait été conclu qu'au bout de 18 mois, lorsque les relations avec l'une des deux organisations tutelles se détérioraient déjà. Il officialisait le droit de l'observateur de produire des rapports de mission d'enquête sur le terrain et d'avoir accès à tous les rapports produits par les agents d'application. Un rapport d'avancement sur les mesures prises suite au rapport de mission d'enquête devait être préparé par les agents officiels tous les 30 jours jusqu'à la clôture du dossier, après quoi l'observateur *"était libre de publier l'information en consultation avec l'autorité concernée auprès du grand public"*.¹⁷ Il est aussi très important de noter que l'observateur peut aussi *"diffuser les résultats à tout moment en cas de non respect des protocoles sus-mentionnés"*.¹⁸ L'accord OIF actuellement en place au Cambodge est basé sur ce protocole antérieur : *"[les rapports] peuvent être publiés après avoir été vérifiés par les organes du GRC. Au bout de 30 jours ouvrés à compter de la date de soumission des rapports à ces organes du GRC, l'observateur indépendant a le droit de publier les rapports avec ou sans vérification"*.¹⁹

Au Cameroun, le protocole de notification a été adapté sur la base de l'expérience acquise au Cambodge dans un effort visant à privilégier l'appropriation par les autorités locales. Ceci s'est effectué par le biais du groupe de notification, constitué d'agents d'application et autres issus du ministère des forêts, des bailleurs et de l'équipe de projet OIF, sous la présidence du ministère. Le rôle du Comité est comparable à celui de la fonction d'examen par les pairs, devant lesquels l'observateur doit pouvoir justifier des conclusions obtenues sur la base des faits rapportés. Le comité peut recommander que des éclaircissements soient apportés sur certains points du rapport de mission d'enquête et l'élargissement des recommandations avant d'adopter le rapport à des fins de publication. Un rapport de mission d'enquête validé et adopté par le comité est généralement considéré comme lui appartenant (ou plus précisément, comme appartenant au ministère) et il porte plus de poids – c'est là un point important pour les autres organisations qui se servent des rapports pour leurs propres travaux de plaidoyer.²⁰

Il existe des sauvegardes pour éviter les faux-fuyants et promouvoir la validation par le groupe de notification, par le biais d'une clause qui permet à l'observateur de publier ses rapports si le comité ne s'est pas réuni dans les 30 jours de la convocation. Toutefois, cette clause n'a jamais eu besoin d'être invoquée, car tous les 118 rapports rédigés à ce jour ont été validés.

Dans des pays où il existe un système de commandement et de contrôle par le gouvernement à la fois comme gestionnaire et comme régulateur, le rôle d'un groupe de notification est essentiel pour agir comme zone tampon entre les enquêtes et les parties ayant des intérêts directs. Le groupe de notification ne gouverne pas l'observateur car cela pourrait nuire à son statut indépendant. La discussion sur les rapports techniques détaillés concernant les infractions et sur le système de contrôle contribue à sensibiliser les participants à la performance et au potentiel d'application de la loi, au renforcement des capacités et à l'appropriation, y compris les représentants de l'organisation hôte. Les rapports d'enquête ne servent pas seulement à s'attaquer à des cas particuliers, le processus contribue également à un impact à long terme sur l'abattage illégal par la création d'un cycle de révision et d'amélioration des procédures et politiques.

Si un observateur ou l'une des parties ne respecte pas les protocoles de notification et divulgue délibérément l'information avant terme, cela endommagera les relations avec l'hôte, les agences chargées de l'application et les bailleurs et cela compromettra gravement l'OIF.

¹⁷ FCMRP, "Reporting Protocols. Agreement between RGC, Global Witness, FAO/UNDP, Royal Danish Embassy and other donors committed to the Forest Crimes Monitoring and Reporting Project (Cambodia)"; 2001

¹⁸ FCMRP, "Reporting Protocols. Agreement between RGC, Global Witness, FAO/UNDP, Royal Danish Embassy and other donors committed to the Forest Crimes Monitoring and Reporting Project (Cambodia)"; 2001

¹⁹ RGC-SGS, "Contract Appendix A – Description of The Services"; 2003

²⁰ Ainsi par exemple, Greenpeace a signalé que les rapports, lorsqu'ils sont approuvés par le ministère, constituent des références crédibles sur le marché européen.

Officiel mais indépendant : moteur de changement

Pour tout ensemble de règles, il y a une variété de façons de les appliquer et leur impact pourra varier sensiblement. Les façons dont les différentes approches d'un même mandat OIF peuvent impulser le changement sont abordées plus loin dans la 3^{ème} partie. Néanmoins, l'OIF, indépendamment de l'approche adoptée, devrait produire les résultats suivants :

- Preuve basée sur des informations officielles, qui ne peut pas être rejetée par la suite par les mêmes agents. Elle fait autorité et impose une action de mise en conformité à l'encontre des personnes soupçonnées de délits forestiers.
- Preuve solide de l'avancement ou autre des mesures prises par le gouvernement et les bailleurs, sur la base d'une série de rapports d'enquêtes et d'une évaluation de la suite donnée aux recommandations renfermées dans chaque rapport.
- "Dopage" du moral et du professionnalisme des agents officiels, par le biais du soutien des pairs et de l'identification des besoins. Des preuves suffisamment solides pour déboucher sur des condamnations démontrent la valeur d'une collecte rigoureuse de ces informations.
- Clarification des rôles distincts des agents officiels (chargés de faire appliquer la réglementation) et de l'observateur (qui observe et préconise des améliorations pour un système) afin de maintenir les circuits de reddition de comptes.
- Principe de responsabilité partagée au sein du groupe de notification, assurant un tampon vis-à-vis des parties ayant des intérêts directs et permettant ainsi une approche constructive pour une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes.
- Informations utiles pour rehausser la place de la foresterie sur des ordres du jour plus vastes portant sur la bonne gouvernance, la corruption et la distribution équitable des revenus. L'OIF peut générer des données sur la contribution économique réelle et potentielle du secteur forestier et elle peut associer la réforme de la foresterie à des améliorations plus vastes en termes de transparence et de reddition de comptes. Ceci permet d'intégrer la foresterie à des processus de développement national tels que les Stratégies de réduction de la pauvreté.

En conclusion, si les politiques pivots de l'Etat promeuvent l'AFD et le respect des communautés dépendantes des forêts, l'OIF peut aller dans ce sens. Etre indépendant veut dire faire preuve d'équité et d'autonomie envers toutes les pressions quelles qu'elles soient. Cela ne veut pas dire pour autant être impartial : par définition, l'OIF est expressément favorable à la réalisation de ces objectifs politiques pivots. Différents acteurs ayant une interaction avec l'observateur auront peut-être des a priori différents concernant ses motifs. Certains estimeront peut-être que l'observateur est trop facilement influencé – et c'est ce que voudront certains éléments puissants qui redoutent la réforme. D'autres considéreront l'observateur comme un défenseur des arbres qui fabrique des preuves de toute pièce. L'observateur promeut le changement par une conception de projet rigoureuse, et par une gestion attentive des rapports et le maintien d'une intégrité professionnelle absolue tout en détrompant les tiers quant à leurs préjugés.

3ème partie – De quelles manières l’OIF peut-elle servir à promouvoir la reddition de comptes ?

“Protégées par de puissants clients, les sociétés d’exploitation forestière peuvent échapper à la réglementation nationale en toute impunité ou presque. Les institutions forestières d’Etat peuvent en fin de compte devenir les clients des titulaires de concession au sein de l’élite gouvernante et exercer leurs pouvoirs comme une forme de propriété privée et non comme un service public”.²¹

A première vue, on pourrait conclure que l’activité illégale semble être la faute de ceux qui agissent au coeur des forêts mais en dehors de la loi ; or, ils ne peuvent se le permettre que parce que l’Etat ne prend pas la peine de mettre en œuvre ses propres politiques d’intérêt public. Bien souvent, les gens qui régissent le secteur forestier sont arrivés à leur poste par des itinéraires qui sont aux antipodes de la bonne gouvernance.

Il est naïf de croire qu’une interprétation morale de la reddition de comptes sera couronnée de succès ; de s’imaginer que la société peut évoluer vers une situation où les dirigeants sont intrinsèquement et indéniablement "bons". L’idée d’avoir des comptes à rendre à quelqu’un ou à un groupe implique qu’une personne dotée de pouvoir assumera ses responsabilités envers ceux qui n’en ont pas. Or, en réalité, rien que cette notion, c’est déjà trop demandé. Pour les impuissants, la reddition de compte consiste à prendre conscience de ses droits et les faire valoir, au lieu d’attendre que les puissants daignent les partager avec vous :

“Le fait d’établir le droit aux ressources ou aux services comme un droit à part entière et non pas simplement comme un objectif stratégique qui peut ou non être modifié à l’avenir, renforce la pérennité des bénéfices [pour la population locale].”²²

Ainsi, la reddition de comptes découle des contrôles et des bilans au sein du système tout entier et par conséquent elle dépend des rôles de tous les acteurs. C’est seulement par le biais des différentes actions de la majorité que l’activité illégale, y compris la corruption par une minorité, pourra être supprimée.

Dans un environnement de corruption systémique tel que celui décrit dans la citation qui précède, où les contrôles et les bilans sont absents ou défaillants, tout défenseur interne de la réforme sera inévitablement bridé dans ce qu’il sera en mesure de réaliser. Comme d’autres l’ont suggéré (par exemple, voir l’Encadré 1, basé sur les travaux d’économistes éminents de la Banque mondiale), des approches "indirectes" doivent être identifiées afin de pousser plus avant la reddition de comptes par les agents forestiers. L’OIF agit en parallèle à différentes institutions qui sont chargées de promouvoir une bonne administration des ressources forestières.

²¹ D. Brack *et al.*, “Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID” ; 2002 ; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

²² T. Conway *et al.*, “Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions”, (ODI Natural Resource Perspectives No. 78) ; 2002 ; www.odi.org.uk/nrp/

Encadré 1 – Lutter contre la corruption institutionnalisée²³

La reddition de comptes dépend à la fois des institutions d'Etat – réviseur-général, organe judiciaire, corps législatif – et des organisations non publiques, telles que les médias et les groupements de la société civile. Des institutions efficaces de reddition de comptes sont capables de contrôler les abus de pouvoir par des agents des pouvoirs publics. Mais dans les pays où la corruption est endémique, il existe des faiblesses flagrantes dans les institutions en termes de reddition de comptes. En outre, les pays qui ont le plus besoin d'une aide au développement pour appuyer des mesures de lutte contre la corruption sont aussi les pays qui sont les moins susceptibles de demander de l'aide pour combattre la corruption. Là où la gouvernance est faible et la corruption profondément enracinée, les bailleurs auront donc peut-être besoin d'appuyer une approche indirecte, tant par un concours financier que par une participation active. Par exemple :

- **Suivi des prestations de services** : des efforts conséquents par les bailleurs pour faire en sorte que les gouvernements respectent les normes en termes de prestations de services à leurs citoyens.
- **Habilitation des citoyens** : donner plus de voix aux citoyens, y compris en ce qui concerne leur droit d'avoir des informations ponctuelles, exhaustives et exactes sur les actions du gouvernement.
- **Diffusion de l'information** : faire le jour sur les opérations du gouvernement. Des informations sur la façon dont les gouvernements dépensent les fonds et gèrent les programmes, et ce que ces programmes dispensent en termes de services à la population, sont une composante clé de la reddition de comptes.
- **Politique économique** : limiter les situations où les agents de la fonction public sont libres d'exercer des pouvoirs discrétionnaires sans avoir à rendre des comptes ; introduire plus de transparence et limiter les pouvoirs monopolistiques du secteur public.
- **Participation des autres parties prenantes** : lorsque la motivation du gouvernement envers la lutte contre la corruption est douteuse, il est important d'inviter les autres parties prenantes locales à se joindre à la lutte contre la corruption.

Non seulement l'OIF parvient à remplir bon nombre des suggestions de l'Encadré 1 pour améliorer la reddition de comptes, mais elle a le potentiel d'aller plus loin, jusqu'à la justice sociale. Les prochaines sections décrivent en quoi l'OIF peut faciliter l'amélioration d'un système de reddition de comptes dans le secteur forestier en travaillant avec chacun des acteurs : les agents chargés de faire appliquer la législation, l'autorité forestière, l'industrie forestière, la société civile et les bailleurs. Dans chaque cas, le principe pivot de l'OIT continue d'être une exigence de reddition de comptes en mettant en exergue les cas où les paroles et les actions d'une partie prenante manquent de cohérence, d'une manière qui oblige les responsables à réagir. Outre les expériences glanées au fil des ans au Cambodge et au Cameroun, une consultation d'évaluation a été spécialement réalisée au Cameroun dans le cadre de cette analyse. Un résumé des points de vue des différentes parties prenantes est présenté à l'Annexe 1.

²³ Adaptée de A. Shah et M. Schacter, "Combating Corruption: Look Before You Leap", in *Finance & Development* ; décembre 2004 ; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf.

La reddition de comptes et l'agence chargée de faire appliquer la réglementation

La contribution primordiale à un système de reddition de comptes de toute agence chargée de faire appliquer la réglementation est d'assurer activement le respect de la loi. Dans le secteur forestier, cela implique de réaliser des inspections et d'enquêter sur les allégations d'activité illégale dans la forêt ou les scieries. Depuis l'introduction d'un observateur, un premier résultat est que les équipes d'application de la réglementation se rendent effectivement dans la forêt et prouvent donc qu'il est possible de déclencher des travaux de terrain là où il existe une volonté dans ce sens. De surcroît, l'objectivité de l'observateur sauvegarde l'exactitude des missions d'enquête conjointes. Au Cameroun, avec le temps, la fonction d'appui par les pairs de l'observateur a débouché sur un certain nombre d'améliorations dans la régularité et la qualité du service public offert par l'agence chargée de faire appliquer la loi, comme le signale l'Encadré 2.

Encadré 2 : Cameroun – Améliorations des procédures d'application de la réglementation

- Les agents chargés de faire appliquer la loi acquièrent une conscience professionnelle et s'acquittent de leurs fonctions avec une dignité et une motivation accrues. Par exemple, en cas de découverte d'un délit forestier, les agents chargés de faire appliquer la loi suivent désormais la procédure officielle pour délivrer un procès-verbal sans nécessité la persuasion de l'observateur.
- L'efficacité des fonctions de contrôle est renforcée du fait d'une application plus cohérente des procédures juridiques et réglementaires. La transparence et l'efficacité déclenchées par l'OIF débouchent sur des prestations plus rapides et sur des constats et des rapports de meilleure qualité. Les procédures bureaucratiques sont plus rapides et les revenus de l'Etat sont moins souvent détournés.
- Les rapports ont un sens et il y a donc plus de chance qu'il leur soit donné suite. Ils suivent un style cohérent de manière à veiller à ce qu'aucune information clé ne soit omise. En signalant les résultats à un groupe de notification, les travaux des agents chargés de faire respecter la loi sont (a) rendus publics et (b) suivis par des mesures judiciaires.
- Une approche planifiée et systématique a été introduite pour la réalisation des missions conjointes. Un programme trimestriel tournant de missions vise à garantir la couverture de toutes les concessions au fil du temps, éliminant ainsi les accusations de sélectivité injustifiée dans la poursuite de l'activité illégale. Le simple fait d'avoir un programme conjoint augmente la fréquence des missions de terrain par l'obtention d'un engagement concerté envers le programme dès la phase d'élaboration.
- Un système de suivi des dossiers a été conçu afin de capitaliser sur l'expérience professionnelle, les compétences et le savoir de l'observateur et des tiers. Il fournit à l'agence chargée de faire respecter la loi une base de données centralisée des délits constatés et la supervision du suivi administratif et judiciaire. Des déclarations ministérielles semestrielles font le point sur l'avancement des

La reddition de comptes et l'autorité forestière

Outre l'observation des travaux de l'équipe chargée de faire appliquer la loi afin d'identifier les différents délits, l'observateur surveille également la performance des autres cellules au sein de l'autorité forestière et, à mesure de l'évolution des dossiers au fil de la procédure de sanction administrative et judiciaire, il peut aussi surveiller le système judiciaire. L'OIF dope sensiblement toute aspiration de changement interne inavouée au sein de l'autorité forestière pour arriver à une meilleure gouvernance. Pour appuyer ce phénomène, l'observateur est en mesure de faire preuve de méthodologies saines, de rigueur et de diligence dans la notification en plaidant inlassablement en faveur du besoin de transparence et de reddition de comptes.

De ce fait, la responsabilité de l'autorité forestière envers le public peut être renforcée à mesure que les sanctions sont conformes à la législation et les mesures de suivi, par exemple le taux de collecte des amendes, deviennent plus transparentes. Par conséquent, le règlement corrompu ou frauduleux des amendes se trouve réduit. Dans la consultation avec les parties prenantes au Cameroun, les représentants de l'autorité forestière ont été très ouverts concernant les progrès accomplis par l'agence chargée de faire respecter la loi sur les concessions plus vastes à long terme et sur les autres sujets de préoccupation : coupe inférieure au diamètre légal, coupe illégale au niveau artisanal et exploitation frauduleuse des forêts communautaires.

Les enquêtes portant sur les détails des différents mécanismes d'illégalité démontrent aussi à quel niveau le système – législation, réglementation, procédures, gestion des données, conception de la base de données, ou interactions humaines – est défaillant et offrent des conseils pour remédier à ses lacunes. Ainsi par exemple, les observateurs ont signalé là où il existe un abus de pouvoirs discrétionnaires dans le règlement des amendes et l'attribution de concessions ou autres permis. Au Cameroun, l'observateur a révélé à quel endroit les sociétés déjà impliquées dans des activités illégales étaient autorisées à soumissionner durant les enchères publiques ; dans quel secteur, à l'issue d'une enchère publique, les limites de parcelles de bois sur pied avaient été modifiées, et à quel endroit certains permis avaient été délivrés malgré la publication d'une décision ministérielle stipulant qu'il fallait les suspendre.²⁴

Dans un système de commandement et de contrôle, les autorités forestières ont, de par tradition, uniquement rendu des comptes à leurs supérieurs hiérarchiques, donc au gouvernement. Là où l'OIF est en mesure de se faire une vision plus globale, sans oeillères, elle peut être un outil efficace pour rehausser la reddition de comptes au sein de différents ministères sectoriels ou institutions publiques. Ainsi, les observateurs peuvent :

- Questionner l'organe judiciaire quant à l'opportunité du processus juridique. Tout comme le système d'application de la loi du secteur forestier comporte des faiblesses, il en va de même du système juridique qui est en butte aux abus et le traitement des dossiers juridiques ou des décisions du tribunal devrait être surveillé.
- Interroger le ministère des finances sur le taux de collecte des revenus forestiers.
- Médiatiser les situations où les initiatives de développement économique parrainées par l'Etat portent préjudice à l'AFD (par ex. des investissements étrangers débouchant sur une surcapacité des scieries, expansion de la filière agroindustrielle sur les terres forestières, ports francs qui entravent les inspections douanières des exportations de bois).
- Signaler les endroits où un meilleur contrôle sur les concessions forestières a eu un effet boule de neige indésirable ailleurs, comme c'est le cas au Cambodge, où, suite au moratoire sur les exploitations forestières, l'utilisation abusive d'autres concessions, par exemple pour le développement de l'écotourisme ou de la filière agroindustrielle, a servi de couverture à la persistance de l'abattage.

La reddition de comptes et la société civile

A la différence des systèmes de commandement et de contrôle, la bonne gouvernance prévoit une reddition de comptes aussi bien vers le bas que vers le haut. L'autorité forestière, en tant que service public, doit prouver qu'elle parvient à fournir un service à une gamme de "clients", y compris, entre autres, les communautés dépendantes des forêts et les entreprises privées. Dans le même temps, les citoyens et les sociétés (a) ont le droit de savoir ce que dit la loi, où elle doit être appliquée (d'un point de vue géographique et procédural) et qui a des pouvoirs discrétionnaires ou autres pour l'appliquer, et (b) sont tenus de respecter la loi et peuvent s'attendre à une action de la part des organes d'application en cas de manquement de leur part. L'OIF peut apporter les contributions suivantes :

- Le statut indépendant et la crédibilité de l'observateur en font un dépositaire digne de confiance des dénonciations, accusations, etc. Quiconque peut lui transmettre des informations et l'observateur est tenu d'y donner suite sans pour autant exposer l'identité de sa source. Tout comme tout autre travail d'application de la loi, les missions de vérification ultérieures par l'agence chargée de faire respecter la loi et l'observateur contribuent au système de reddition de comptes. Tant que ce système ne pourra pas fonctionner sans la présence d'un observateur, ces dénonciations ont moins de chance d'être faites ou de faire l'objet d'un suivi.
- Chaque rapport public de mission d'enquête informe le public et lui permet de forcer des tiers à rendre des comptes. Les rapports donnent les coordonnées de la cellule responsable au sein de l'autorité forestière et de l'observateur, les détails de toutes les infractions constatées, et

²⁴ Observateur Indépendant de Marchés Publics, "Inter-ministerial Commission for the Allocation of Sales of Standing Volumes and Special Products for the Fiscal Year 2003" ; 2004

toute contrainte éventuelle ayant affecté la rigueur de l'inspection. Les rapports signalent si un procès-verbal a effectivement été délivré ainsi que les autres recommandations éventuelles de l'observateur.

- La publication des rapports de délit forestier et autres donne l'occasion aux médias d'approfondir les reportages d'intérêt public, par exemple en demandant leur point de vue aux autres protagonistes.
- La dissémination de l'information dans un format convivial, comme le guide de la législation forestière, par exemple, permet aux gens de se renseigner par eux-mêmes pour voir s'il y a ou non infraction. De surcroît, la participation à des ateliers et à des missions d'application renforce les compétences d'identification et de définition des activités illégales ; la teneur et la formulation d'une pétition ou d'un report ; et la rédaction de propositions et de plans d'action.
- Tout comme la connaissance de la loi, une analyse approfondie, une appréciation et une diffusion de la façon dont fonctionne le système judiciaire permettent à l'observateur, à la société civile et même aux procureurs publics de connaître les conditions requises pour que des preuves soient légalement admissibles. Il est important de savoir si les tribunaux reconnaîtront la validité d'une vidéo, des données photographiques ou GPS avant d'avoir recours à ces méthodes.

Au Cameroun comme au Cambodge, on a constaté une amélioration tangible de l'assurance avec laquelle les gens osent exiger une action de la part de l'autorité forestière, qu'il s'agisse de faire pression pour l'ouverture d'une enquête criminelle ou d'exiger le droit de passer au crible des plans d'aménagement forestier.

Sous le terme générique de "société civile", la diversité des rôles et des opinions est un élément important dans un système qui intègre la reddition de comptes. Les souhaits immédiats des organisations communautaires locales (voire, même, des agents locaux sous-payés) de profiter un peu de la forêt et de ses richesses commerciales doit être contre-balancer avec une perspective plus large et les compétences en termes de sensibilisation, d'éducation environnementale et de droit des ONG nationales. L'OIF peut désamorcer un débat polarisé au sein duquel l'Etat choisit de rejeter d'emblée toute voix communautaire tandis que les ONG se contentent de dénoncer l'industrie et pas les communautés. Les observateurs renforcent les droits et les responsabilités des citoyens en respectant les voix de la communauté, en donnant suite à toutes les dénonciations avec une même diligence et une neutralité infaillible et en oeuvrant avec les ONG au niveau national pour broser un tableau plus vaste de l'activité non durable, y compris l'exploitation illégale, et définir des moyens d'y remédier.

La reddition de comptes et l'industrie forestière

Des preuves dignes de confiance, une action renforcée des organes d'application de la loi, une estimation réaliste des dommages et leur règlement effectif sont autant de facteurs qui peuvent déboucher sur des poursuites fructueuses. La transparence de ces procédures débouchera également sur la dénonciation des sociétés qui pratiquent des activités illégales ou dont les performances sont défaillantes et elle fera office de mesure de dissuasion efficace.

Les représentants de l'industrie signalent deux facettes de l'impact de l'OIF : la crainte d'une mauvaise publicité et un agent précurseur de la certification. Le premier point est un instrument de dissuasion efficace pour les autres sociétés : dans la consultation des parties prenantes au Cameroun, un représentant a remarqué que l'OIF l'aide à faire des efforts durables pour empêcher des activités illégales afin d'éviter les sanctions. L'industrie est aussi consciente du fait que l'OIF peut fournir une assurance que le respect de la



réglementation sera récompensé au fil de la diminution des pratiques de pots-de-vin. Elle considère le système comme une protection contre les agents chargés de faire respecter la loi.

La consultation a aussi démontré que la certification forestière est une aspiration manifeste de certains membres de l'industrie et le respect de la législation est considéré comme un premier pas dans cette direction. Des voix progressistes au sein de l'industrie ont remarqué que la confirmation de la validité de leur permis, la mise en place de plans d'aménagement et un respect accru de la législation par toutes les parties ont entraîné à leur tour un examen plus rigoureux par l'agence chargée d'appliquer la loi et l'observateur. Indépendamment de la question de savoir quand leur concession forestière pourra se prévaloir de la certification, ces facteurs sont des signes importants d'une meilleure reddition de comptes de l'industrie.

A l'avenir, les projets OIF auront besoin de réagir à une différenciation accrue du marché international en faveur d'une plus grande clarté de l'origine légale du bois, comme celle anticipée par les travaux sur les accords de partenariat volontaire entre les pays producteurs et l'UE. Les gouvernements des pays producteurs soucieux de maintenir leurs recettes à l'exportation pourraient donc accueillir plus chaleureusement l'OIF et un certain nombre des représentants de l'industrie au Cameroun considèrent d'ores et déjà que l'OIF est un premier pas dans ce sens. Le rôle approprié, même essentiel, de l'OIF est de surveiller les prestations de service des autres agences. Il survient des conflits d'intérêt si les travaux de suivi sont conjugués à la prestation de service, par exemple dans le domaine de la traçabilité des grumes ou l'émission de certificats d'origine légale. Les travaux préliminaires d'EU-FLEGT en préparation des Accords de partenariat volontaire ont reconnu que l'OIF peut jouer un rôle vital dans la vérification indépendante des systèmes qui génèrent des certificats, car le moindre soupçon quant à leur authenticité aura des conséquences colossales sur le marché.

La reddition de comptes et la communauté des bailleurs

Le dilemme des agences internationales de bailleurs réside dans le fait que leur attachement envers la réduction de la pauvreté ne cadre pas toujours très bien avec leur souhait d'augmenter la prise en main du processus de développement par les pays récipiendaires. Ceci vaut tout particulièrement pour les secteurs forestiers où l'intérêt des personnes au pouvoir est essentiellement basé sur l'expropriation et la liquidation des actifs forestiers afin de générer des capitaux privés pour les investir ailleurs. Même dans les cas où les revenus générés par les ressources naturelles ne sont pas privatisés, ils ne sont pas nécessairement consacrés à la réduction de la pauvreté.

L'introduction de l'OIF au Cambodge et au Cameroun en guise de mesure d'urgence, initiée par les bailleurs là où la gouvernance du secteur s'était totalement dilapidée, fait qu'il est évident que la société civile locale n'est pas suffisamment puissante pour obtenir des réformes de son gouvernement sans aide extérieure.

Compte tenu de cet état de fait, l'OIF augmente la reddition de comptes des bailleurs en ce qui concerne leur discours de justice sociale et de réduction de la pauvreté. Les projets OIF ont indiqué là où les donateurs devaient agir au nom des groupes marginalisés, face à des intérêts puissants. Dans les consultations de parties prenantes au Cameroun, les donateurs reconnaissent que le meilleur accès des citoyens à l'autorité forestière et ses réactions plus rapides ont abouti en partie du fait que les communautés "ont reçu un écho favorable" de la part des bailleurs.

Certaines des façons dont les bailleurs ont réagi au problème que présente le décalage potentiel entre l'ordre du jour de justice sociale et les intérêts des puissants dans le contexte de l'OIF sont les suivantes :

- Continuer de soutenir le besoin d'un mandat officiel pour l'OIF, car cela force un débat honnête sur les enjeux durant les négociations de conception du projet avec les gouvernements hôtes.
- Mise en commun des fonds de sources multiples (par ex. par le biais d'un fonds en fidéicommis). Cela témoigne du soutien international au lieu de traduire l'ordre du jour d'un bailleur particulier.
- Jouer un rôle dynamique et soutenu sur toute la durée du projet, par exemple dans le groupe de notification et dans les examens périodiques du projet ou dans l'arbitrage en cas de crise. Il

est retors de la part des bailleurs de se servir d'un discours propice aux pauvres, de négocier des termes de référence et de financer un projet OIF pour disparaître lorsque les résultats divulgués par l'observateur font état de structures de pouvoir qui compromettent la bonne gouvernance.

- En incluant l'OIF comme partie intégrante d'un ensemble de réformes sectorielles plus vastes, y compris une réforme législative plus radicale, le renforcement des capacités et un soutien matériel, assuré par d'autres agences aux côtés de l'observateur. C'était là l'intention au Cambodge et au Cameroun (au sein du Programme sectoriel sur les forêts et l'environnement, PSFE) mais ces deux programmes plus vastes ont essuyé leurs propres revers, ce qui a eu des conséquences pour l'isolation de l'observateur.

Tactiques de mise en oeuvre : l'OIF peut-elle dépasser une "simple" reddition de comptes pour aller jusqu'à la justice sociale ?

L'OIF peut être réalisée d'une manière qui inspire confiance à toutes les parties prenantes, y compris les agents ministériels, les opérateurs du secteur privé, les bailleurs et la société civile. Cela implique la gestion des rapports d'une manière politiquement sensible car l'observateur doit faire preuve de beaucoup de diplomatie tout en se montrant proactif et résolument décidé à découvrir les faits et à les relater. Si les *activités* peuvent et doivent être effectuées d'une manière neutre et objective, le rôle *stratégique* qui fait l'efficacité de l'OIF dépend de la sélection et de la hiérarchisation de ces activités, de la façon dont les résultats sont utilisés pour créer un espace politique ainsi que de la volonté et de la détermination avec lesquelles l'observateur élargit son mandat et enquête sur la corruption endémique du système. La façon dont un observateur axé sur le plaidoyer peut faire en sorte que ces trois stratégies influencent la justice sociale est abordée plus en détail ci-dessous.

Sélection et hiérarchisation des activités

Dans une longue liste de concessions, quelles sont celles qu'il convient d'inspecter en premier ? Les efforts devraient-ils être axés sur les concessions extérieures et les parcs nationaux ou sur les scieries et les marchés, par exemple ? Et qu'advient-il si l'agence publique chargée de faire appliquer la loi souhaite se concentrer sur les titres forestiers communautaires mais si l'observateur s'interroge sur les motifs d'une telle approche ? Des jugements de valeur sont indissociables de tous travaux de détection criminelle et il en va de même dans l'observation indépendante. Alors que certains prestataires de services accorderont une priorité égale à toutes les activités – se contentant de cocher les cases – l'observateur, s'il comprend la notion de plaidoyer, se réservera le droit de hiérarchiser les activités qui auront l'impact le plus marqué sur la justice sociale. Certaines tactiques utiles pour veiller à ce que la sélection et la hiérarchisation demeurent transparentes et responsables sont les suivantes :

- Effectuer une analyse de la législation de manière à bien comprendre quelles sont les lois qui sont violées et comment réagir. Au Cameroun, ceci a été conjugué à la rédaction d'un guide de la législation forestière préparé dans une langue très abordable.



- Hiérarchiser les dossiers à traiter en se basant sur le tableau décisionnel universel utilisé dans les enquêtes criminelles, qui promeut un processus explicite et transparent, bien qu'il soit subjectif. Une version simplifiée basé sur ce qui existait au Cambodge est présentée dans le Tableau 3. Dans le cadre du protocole de notification mentionné plus haut, les agents locaux étaient tenus de hiérarchiser les dossiers dans le cadre de leur procédure de réaction initiale à la signalisation d'un délit. La notation peut s'effectuer de différentes façons, par exemple en donnant plus de poids aux critères de prise de décision qu'aux autres.

Tableau 3 : Matrice de décision d'enquête

	Menace (combien de dommages en cas d'inaction)	Intrant (temps et argent requis pour réagir)	Chance de réussite	Sécurité (risque pour les enquêteurs)	Notation
Dossier 1	élevé	faible	élevé	faible	1 ^{ère} priorité
Dossier 2	faible	élevé	faible	élevé	3 ^{ème} priorité
Dossier 3	faible	faible	faible	faible	2 ^{ème} priorité

- Examiner toute la zone forestière ou tous les titres de concession et autres de manière systématique et non de façon sensible. Cette approche a été adoptée au Cameroun début 2003 lorsqu'une restitution de l'information a signalé que l'observateur entreprenait trop de missions indépendantes, passant donc plus de temps à traquer les criminels qu'à surveiller un système.
- Faire référence à toutes les normes et tous les accord reconnus à l'échelon international. En Indonésie, EIA-Telapak a hiérarchisé les enquêtes portant sur les échanges internationaux de ramin, car ce bois est mentionné à l'Annexe III de la CITES, ce qui lui confère une certaine protection, et il doit donc être accompagné de permis d'exportation ou de certificats d'origine. Le fait d'attirer l'attention de cette façon sur une essence très prisée est un mécanisme permettant d'élargir le débat sur l'activité illégale et les moyens de l'éradiquer. Les processus FLEG sont aussi importants à cet égard car ils offrent une chance aux observateurs de faire référence aux engagements souscrits aux termes de déclarations ministérielles conjointes par un certain groupe de pays.²⁵

L'utilisation des résultats pour créer un espace politique

Les résultats publiés de l'OIF, aussi bien les rapports de mission individuels que les résumés périodiques, donnent manifestement au gouvernement, à l'industrie, aux bailleurs internationaux et à la société civile des outils pour évaluer l'état du secteur forestier. Le processus (sélection et hiérarchisation des sites/dossiers, missions conjointes ou indépendantes, groupe de notification, publication) de même que le produit (contenu des rapports) créent une dynamique qui n'existait pas auparavant : les gens parlent des problèmes en présence, et en particulier, les groupes marginalisés gagnent de la voix. Au Cameroun, les ONG et les communautés constatent que puisque leurs plaintes et leurs dénonciations sont de plus en plus prises en compte par l'autorité forestière, elles sont encore plus motivées à recueillir des preuves et à forcer l'autorité à leur rendre des comptes. Donc, sous l'effet d'un cercle vertueux, les efforts déployés pour lutter contre la corruption donnent aux communautés locales la confiance de dénoncer des comportements plus malhonnêtes.

De même, à mesure que l'OIF provoque des améliorations, par exemple pour augmenter la transparence ou remédier aux lacunes des systèmes et procédures, les ONG et les citoyens se montrent plus exigeants. La consultation des parties prenantes a signalé que, du fait de l'espace politique accru au Cameroun, les ONG font pression pour que toute la gamme des documents utilisés dans l'administration forestière soit accessible à la société civile et critiquent les procédures rébarbatives et le personnel mal qualifié du MINEF. A son tour, le MINEF est plus réceptif à l'auto-critique, reconnaissant que certains de ses agents souffrent d'un "manque de motivation". Les représentants de l'industrie faisant des commentaires sur les opérations de l'autorité forestière ont déclaré que "l'attitude tatillonne et bornée de l'administration demeure". Bien que ces remarques

²⁵ Voir www.illegal-logging.info/ pour obtenir un complément d'information sur les déclarations ministérielles sur le processus FLEG.

puissent paraître anodines, il ne fait aucun doute que personne n'osait parler de ces problèmes dans le passé. Comme l'a remarqué un bailleur, sans l'observateur, il aurait été difficile de modifier le comportement des acteurs dans la foresterie.

L'information à elle seule n'a aucun pouvoir ; le pouvoir vient de l'usage qui est fait de l'information. Un observateur produit des informations neutres – des preuves factuelles évaluées de manière objective. Mais l'observateur et les autres peuvent ensuite se servir de cette information de manière influente. Par le maintien du plus haut niveau d'objectivité et le respect des protocoles, l'observateur, tout comme un arbitre ou l'observateur d'un scrutin, est ultimement chargé de placer les preuves dans le domaine public.

Une fois dans le domaine public, les comptes rendus dignes de foi produits par l'observateur peuvent être utilisés à bon escient par une foule d'acteurs afin de préconiser un changement. Ainsi par exemple :

- Au Cameroun, en 2002, le ministère de la coopération britannique (DFID), la Banque mondiale et le FMI ont commandité une série de rapports de suivi qui estimaient que quelque CFA 59,7 milliards (US\$9 millions) étaient perdus en recettes fiscales impayées du fait de l'abattage illégal. Les impôts non versés ne sont pas le seul manque à gagner ; les dommages et intérêts versés si ces dossiers arrivaient devant les tribunaux se monteraient à CFA 432 milliards (US\$621 millions).²⁶ Ces travaux ont permis de conseiller le Programme de sécurisation des recettes forestières (PSRF), amorcé en 2000, et qui vise à réunir le MINEF et le ministère des Finances et du Budget (MINFIB), afin d'assurer une meilleure collecte des revenus fiscaux générés par les activités forestières.
- Une ONG environnementale basée à Yaoundé, le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), communique périodiquement l'analyse fournie par l'observateur grâce à son bulletin et à d'autres travaux. Un numéro récent faisait référence aux conclusions de l'observateur pour mettre en lumière des stratégies destinées à contourner la loi : fausse déclaration de la quantité de bois débité, abattage d'essences interdites, non respect des quotas. Il relatait les propos de l'économiste sylvicole international, Alain Karsenty : *"Si on veut exploiter la forêt de manière durable, celles [les entreprises] qui ne sont pas capables de répondre aux normes économiques, financières et forestières devront quitter le secteur"*.²⁷
- Les travaux de l'observateur au Cambodge ont considérablement éclairé la première initiative FLEG et les autres processus internationaux de politiques forestières, y compris les examens de politiques de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement. Au Cambodge, les soumissions du Forum des ONG présentées lors des réunions périodiques du groupe de contact entre les bailleurs et le GRC se sont inspirées pour l'essentiel des résultats de l'observateur.

Elargir le mandat

S'il est vrai que toute organisation diligente et professionnelle doit s'engager à respecter ses termes de référence (TdR), une approche de justice sociale sera incitée à aller plus loin lorsque, ce faisant, elle permettra de satisfaire des objectifs plus nobles (et tant qu'une telle action ne compromet pas lesdits TdR). Les domaines qui n'étaient peut-être pas inclus dans les TdR d'origine, mais où les techniques de l'OIF peuvent apporter une contribution sont les suivants :

- **Plus grande transparence sur les enchères publiques de concession**, y compris les processus de pré-qualification et d'adjudication. Ceci pourrait aussi comprendre l'observation du respect de la réglementation aussitôt après la vente aux enchères : satisfaction des conditions de garantie d'exécution, obtention de l'approbation du plan d'aménagement et organisation de consultations avec la communauté.
- **Suivi de l'attribution administrative de permis**. Là où il n'est pas organisé d'enchères publiques, il y a souvent un manque de transparence autour de l'émission de nouveaux permis.

²⁶ P. Auzel *et al.*, "Evolution de l'exploitation des forêts au Cameroun : production nationale, exploitation illégale, perspectives", résumé en anglais ; 2002 ; www.illegal-logging.info/Documents/DFID%20FMI%207%20Nov%202002.pdf

²⁷ *Journal Bubinga*, bulletin électronique du CED, "Global Witness fiche les pilleurs de bois" ; 10 août 2004 ; http://www.africa-environment.org/bubinga.php?subaction=showfull&id=1092135344&archive=&cnsow=news&start_from=&ucat=33&

Des techniques de suivi novatrices peuvent être déployées afin d'améliorer les systèmes officiels pour mettre l'information à la disposition du grand public et pour enquêter sur les préoccupations exprimées par les communautés locales, les ONG ou le secteur privé. De tels travaux pourraient aussi déboucher sur la divulgation d'une exploitation systématique des failles législatives dans la délivrance de permis, auxquelles il devient possible de remédier par le biais d'un processus législatif approprié.

- **Suivi des dossiers juridiques**, par le biais de la conception et l'élaboration de systèmes de traçabilité des dossiers, soit en association avec l'agence chargée de faire respecter la loi soit indépendamment et en parallèle pour maintenir l'intégrité des données. Ce point est important si la liste des dossiers d'activités illégales ne cesse de croître mais si le public ne peut guère voir de mesures concrètes prises à l'encontre des contrevenants.
- **Adaptation aux nouvelles technologies**, telles que les systèmes de traçabilité des grumes. La fonction de l'OIF est qualitativement différente d'un audit ou de la traçabilité des grumes et, à mesure que ces méthodes se propagent, le suivi sera en mesure d'assurer une vérification indépendante, par le biais de contrôles ponctuels permanents sur le terrain, attestant que ces systèmes sont solides et bien gérés.
- **Mise à l'épreuve de l'intégrité et de la valeur des systèmes informatiques de gestion des informations forestières**, par exemple, avec l'amélioration des systèmes de contrôle et de responsabilité sur les données et en augmentant l'accès du public aux données cartographiques numérisées et aux informations sur la propriété des concessions. En réalisant également des analyses des volumes annuels de coupe autorisés par rapport aux registres officiels de collecte et aux récoltes effectives et en publiant les résultats.
- **Réalisation d'analyses sur les échanges internationaux** afin d'identifier des cas possibles de blanchiment ou de mauvais étiquetage des produits du bois négociés, et de mener une enquête plus poussée. Des travaux analogues par l'OIBT sur les chiffres d'échanges pour 2002 ont montré par exemple que le Cameroun a notifié l'exportation de 11.000 m³ de grumes à la France alors que la France notifiait l'importation en provenance du Cameroun d'un volume de 36.000m³.²⁸ Ces chiffres nets ont été immédiatement contestés mais, à eux seuls, ils ne font pas grand-chose pour déterminer s'ils sont purement le résultat de la piètre qualité de la méthode de collecte des données, d'une mauvaise coordination entre les agences, ou de l'activité illicite. L'OIF peut nous aider à répondre à ces questions et à identifier les faiblesses systémiques qui produisent ces écarts.
- **Enquête sur les éléments sociaux et environnementaux des opérations forestières de grande envergure dans les plans d'aménagement**. En principe, les accords de concession comprennent des consultations communautaires et la négociation de services auxquels la société d'exploitation forestière consentira en faveur des communautés touchées (construction et entretien de route, fourniture de bâtiments scolaires, de centres de soins, etc.). Le suivi indépendant de ces accords renforcerait la voix des communautés qui estiment que les sociétés n'ont pas tenu leur promesse contractuelle. Cela permettrait aussi de s'attaquer au problème systémique qui fait que l'essentiel de ces provisions n'intervient que durant les premières années du contrat – une fois la route ou l'école construite, il reste à savoir comment elles seront entretenues pendant les 30 à 40 années restant à courir de la concession.
- **Enquête sur les impacts de l'industrie forestière sur la zone environnante**. La réglementation en matière d'aménagement forestier couvrira peut-être des aspects ayant trait à la pollution de l'environnement au sein de la concession (traitement du pétrole et des eaux usées, protection des sources d'eau, densité des routes d'exploitation forestière, etc.), mais il est rare qu'elle examine l'impact qu'elle peut avoir sur (la chasse de) la vie sauvage ou sur la réduction de la productivité agricole et la recrudescence des problèmes respiratoires dans les communautés touchées par la circulation de gros engins sur des routes poussiéreuses. Les conditions d'emploi et les problèmes susceptibles de découler du recrutement d'une main-d'œuvre migrante (pression baissière sur les salaires, perturbations sociales, risques

²⁸ Présentation de l'OIBT lors d'un atelier conjoint CSAG-TAG sur l'exploitation illégale, Interlaken, Suisse ; juillet 2004

sanitaires) sont aussi des domaines où une évaluation indépendante pourrait faciliter la négociation et éviter un conflit.

- **Evaluation de la transparence des revenus et de la distribution des bénéfices.** La législation concernant la distribution des bénéfices en général, et plus particulièrement au profit des communautés forestières, est-elle respectée ? Quel degré de transparence existe-t-il sur ces procédures pour rassurer les communautés que c'est bien le cas ? Au Ghana, par exemple, les décaissements commencent à être publiés régulièrement par l'autorité forestière. Depuis que les gens savent combien les représentants de leur communauté ont reçu en leur nom, ils exigent un meilleur niveau de services de la part de ces représentants, ce qui renforce la démocratie locale. L'Initiative sur la transparence des industries extractives (EITI) est un mécanisme de plus en plus efficace pour la transparence du revenu, notamment dans le secteur pétrolier et une approche analogue pourrait s'appliquer au secteur forestier.²⁹
- **Renforcement des compétences de gestion des performances pour assurer le suivi de la mise en oeuvre des chartes de service et les contrats de performance d'une autorité forestière.** Ceux-ci deviendront de plus en plus pertinents au fil de la tendance qui prône une séparation des pouvoirs en donnant à l'autorité forestière une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat (Encadré 3). Les chartes de service – un contrat avec le public – et les contrats de performance – un accord avec une commission ou avec un ministère – sont des outils qui formalisent la reddition de comptes et la rendent donc plus mesurable. Il est encore trop tôt pour que les agences gouvernementales s'orientent vers ce modèle et abandonnent la structure de commandement et de contrôle et l'OIF peut servir à fournir, à titre temporaire, la pression requise pour la bonne exécution jusqu'à ce que la société civile soit suffisamment habilitée à cette fin.

Encadré 3 : Contrôle de la législation forestière en Equateur

Le ministère de l'Environnement (MoE) sous-traite trois services aux groupes privés et civils. Chacun est responsable de la vérification des activités de l'autre :

- Vigilancia Verde, une coalition qui regroupe cinq ONG, la police, les forces armées et le MoE, contrôle le transport du bois.
- SGS, désignée aux termes d'une procédure d'adjudication ouverte, assure les services forestiers administratifs.
- Regentes Forestales, un cabinet d'experts indépendants, assure le suivi des activités au sein du secteur forestier.

Volonté politique et corruption systémique

Différents témoignages de toutes les parties prenantes de la consultation au Cameroun suggèrent que l'accent sur l'application de la loi dans les concessions forestières a entraîné une réduction de la pratique des pots-de-vin – on assiste donc à un recul de la petite corruption sur le terrain. Mais à moins de remettre en question et de réformer radicalement l'environnement d'exploitation, la corruption systématique continuera de prévaloir. Il existe des signes flagrants au Cameroun et au Cambodge comme quoi, bien que les concessions forestières commerciales soient contrôlées (voire même suspendues), des agents haut placés continuent de se livrer à des pratiques de "recherche de rente" ou *rent-seeking*, tels que la collusion avec les abattages artisanaux moins formels et l'utilisation de permis factices. L'OIF, y compris les bailleurs qui la financent, doivent admettre que les problèmes de gouvernance vont toujours bien au-delà des concessions, et bien souvent ils transcendent le secteur forestier. Un récent examen sectoriel au Cambodge constate : *"Le rapport identifie des domaines de préoccupation concernant les structures de gouvernance actuelles... Ces problèmes sont principalement liés à des questions de systèmes et de structures, plutôt que de capacité"*.³⁰

Une approche de justice sociale en matière d'OIF confère un instrument efficace pour mesurer les niveaux de volonté politique et de capacité au sein du système d'application de la loi forestière,

²⁹ Voir www.publishwhatyoupay.org pour en savoir plus sur l'EITI.

³⁰ Groupe de travail des bailleurs du Cambodge sur la gestion des ressources naturelles, "Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)", commandité par le Comité paritaire de Coordination, composé de 6 ministères et de 6 donateurs, 2004 ; www.cambodia-forest-sector.net

comme le montre un cas d'usage frauduleux de concessions tel que le développement de projets d'écotourisme ou agroindustriels dans les zones protégées du Cambodge. L'observateur officiel actuel, adoptant une approche d'audit, a signalé : *“Dans certaines régions, les zones protégées sont converties en terres consacrées à d'autres usages fonciers à un taux alarmant. [Nous n'avons] pas d'information concernant la légalité de ces conversions”*.³¹ En revanche, l'observateur externe ayant opté pour une approche de justice sociale a produit un rapport de 50 pages qui décrit en détail les liens entre un abattage organisé (totalement illégal en zone protégée) et plus de 30 individus haut placés au sein du gouvernement et des forces armées.³² On peut donc voir que c'est seulement dans ce deuxième cas que l'observateur est suffisamment exempt de contraintes pour pouvoir agir d'une façon qui ait plus de chance de déboucher sur une action.

Plus généralement, les observateurs axés sur l'action seront sans doute plus enclins à travailler dans des pays où la législation est faible et sur des questions politiquement sensibles, et moins susceptibles de transiger sur les résultats de leurs enquêtes lorsqu'elles risquent perturber le statu quo.

³¹ SGS, “Independent Monitor: Forest Crime Monitoring and Reporting: Third Quarter 2004 Report”, préparé pour l'Administration forestière, le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, Gouvernement royal du Cambodge ; 7 octobre 2004

³² Global Witness, “Taking a Cut: Institutionalised Corruption and Illegal Logging in Cambodia's Aural Wildlife Sanctuary” ; novembre 2004. Ceci fait suite à trois autres rapports détaillés produits lorsque Global Witness était encore l'observateur officiel au Cambodge : “Deforestation without limits: How the Cambodian government failed to tackle the untouchables”, juillet 2002 ; “The Credibility Gap – and the Need to Bridge It: Increasing the pace of forestry reform”, mai 2001 ; et “Chainsaws Speak Louder Than Words”, mai 2000. Tous les rapports sont téléchargeables à partir de www.globalwitness.org

4ème Partie – Quels sont les dangers potentiels que présente l'OIF en tant qu'outil de justice sociale ?

Nombre des embûches qu'un observateur est susceptible de rencontrer ont d'ores et déjà été évoquées. Cette section donne des renseignements complémentaires à ce sujet, aussi bien en termes de conception de projet que du point de vue des différentes approches de mise en oeuvre. La section décrit également certains des pièges qui peuvent survenir si l'on fait abstraction des questions de justice sociale pour réaliser un projet OIF.

L'exercice de consultation au Cameroun a mis en exergue des critiques émanant de toutes les parties : la société civile estimait que l'observateur était trop dépendant de l'autorité forestière, ce qui limitait sa liberté de mouvement ; l'industrie estimait que l'OIF faisait concurrence et dupliquait les fonctions de l'agence chargée de faire appliquer la loi, ce qui était assimilé à une privatisation du contrôle ; l'autorité forestière estimait que l'OIF collaborait directement avec les ONG et les communautés ; et personne ne savait vraiment ce qu'était l'OIF. On peut arguer que des critiques aussi vives de tous bords sont un signe de l'efficacité d'un projet OIF.

Les dangers liés à la conception du projet

L'OIF a été une réaction d'urgence à l'effondrement de la gouvernance

Les projets OIF au Cambodge et au Cameroun sont nés de l'initiative des bailleurs en réponse à un effondrement quasi-total de la gouvernance dans le secteur forestier, où les gens au pouvoir étaient activement impliqués dans une corruption systémique. Ni l'un ni l'autre de ces projets n'était une initiative du gouvernement hôte et, par conséquent, on pouvait s'attendre à ce que ses rapports avec l'observateur soient tendus dès le départ. Il ne sera jamais facile de gagner la confiance du gouvernement hôte tout en exprimant des critiques constructives sur les problèmes de gouvernance et plus il existe d'inégalités, plus cette tâche est ardue. S'il n'existe pas suffisamment d'intérêt envers la réforme de la part des personnes au pouvoir, il sera tout simplement impossible de recueillir leur soutien en faveur de l'OIF, mais comme nous le décrivons plus haut, il existe tout de même des tactiques qui créeront un espace de dialogue qui soutiendra les partisans de la réforme. L'approche par "observateur externe" telle qu'elle est pratiquée en Indonésie et actuellement au Cambodge n'est pas née d'une réaction spontanée à un élan insuffisant en faveur de la réforme mais elle ne fournit pas un modèle dans de telles situations. Une telle approche permet de désarmer l'attitude de certains gouvernements hôtes potentiels – à savoir, que s'ils recrutent les services d'un observateur, ils peuvent tout aussi facilement les renvoyer.

La problématique du renforcement des capacités

Il peut survenir un conflit d'intérêt si l'observateur est tenu de fournir un appui à l'organe chargé de l'application de la loi, car dans un tel cas il observerait la conséquence de ses propres travaux. Par conséquent, beaucoup d'activités liés à l'élément "promotion du professionnalisme" du cadre conceptuel ont, dans le passé, été réalisées de façon informelle et n'ont pas tenu compte des intrants matériels comme l'équipement, les combustibles ou les compléments salariaux. Comme le signale une personne interrogée au Cameroun, les agents officiels enrichissent leurs connaissances en copiant les méthodes de travail de l'observateur. A terme, une approche discrète mais soutenue, basée sur le renforcement des rapports, l'appui des pairs et le respect de la ségrégation des rôles est peut-être plus viable qu'un renforcement classique des capacités par le biais de stages de formation éclairés sans possibilité réelle de suivi ultérieur. La création de rapports de confiance entre l'observateur et ses contacts immédiats au sein de l'agence d'application est un problème particulièrement délicat. L'observateur doit se débarrasser de tous ses préjugés et éviter tout a priori d'incompétence ou de malhonnêteté au sein de l'agence d'application car une telle attitude risque fort d'entraver la prise en compte des améliorations ultérieures.

Bien que la position stratégique de l'observateur – officielle mais toutefois indépendante – puisse sembler jeter un pont entre le gouvernement hôte d'un pays et ses citoyens, le renforcement des capacités dans le sens traditionnel peut s'avérer une activité inadaptée pour l'OIF s'il se traduit par

des accusations de favoritisme ou de partialité envers un groupe particulier. Il est préoccupant de constater que les prestataires d'OIF sans but lucratif sont perçus par toutes les parties, y compris eux-mêmes, comme les partenaires naturels des ONG locales et des autres organisations de la société civile ; la confiance entre l'observateur et le gouvernement hôte sera affaiblie si ce partenariat naturel est perçu comme une compromission de l'objectivité de l'observateur indépendant. C'est peut-être là une différence essentielle avec un observateur externe pour lequel le renforcement des capacités des ONG locales est un élément explicite et qui est entièrement libre de publier, hormis des écrits diffamatoires. En Indonésie, le projet d'observation se concentre sur le renforcement des groupes pour les doter des compétences requises pour monter des campagnes et des technologies nécessaires à la collecte de preuves solides.

Comme l'indique le groupe de "transfert des compétences" du cadre conceptuel, la contribution que l'OIF peut apporter à une formation plus officielle ne doit pas être totalement ignorée. Il est possible de maintenir un équilibre en offrant cette formation à toutes les parties prenantes. La formation technique aux systèmes d'informations géographiques (SIG) est un exemple flagrant auquel ont participé tant les agents administratifs que le personnel des ONG. Les rapports de l'OIF fournissent aussi un point de conversation pour la création de réseaux et de coalitions. Les liens ne devraient pas devenir si étroits qu'ils finissent par compromettre les protocoles de notification. Le moindre soupçon d'accès privilégié à des informations de la part de l'un ou l'autre groupe peut porter gravement tort à la crédibilité de l'observateur.

Les préoccupations liées à la fonction de renforcement des capacités limiteront inévitablement dans quelle mesure un projet OIF mené de l'extérieur pourra habiliter la société civile à prendre le relais. Sciemment ou au gré des circonstances, différentes approches ont été essayées et suggèrent un besoin d'interventions de développement complémentaires là où l'OIF fait partie d'un train de mesures. Malheureusement, comme indiqué plus haut, ce train de mesures, y compris le soutien matériel octroyé aussi bien au Cambodge (FCMRP, avec la rémunération des inspecteurs officiels) qu'au Cameroun (PSFE, avec un soutien supplémentaire à la foresterie communautaire) ne s'est pas pleinement concrétisé, et dans un tel cas, l'observateur se trouve marginalisé et on lui reproche, plutôt qu'aux bailleurs ou au gouvernement hôte, de ne pas avoir su mettre en œuvre un programme plus vaste.

Une zone tampon contre les intérêts des puissants

On s'accorde pour dire qu'un tampon, tel que le Comité de lecture au Cameroun, est un élément important. Le Comité de lecture a été créé suite à l'expérience acquise au Cambodge (où il n'existait pas) et il a été maintenu, malgré d'autres changements significatifs, dans la conception de la phase suivante du projet (2005-8) au Cameroun. Toutefois, la composition inadaptée du Comité de lecture s'est avérée un point faible. Il est de grande taille et compte un grand nombre de fonctionnaires du ministère ; il n'est pas représentatif (les ONG et l'industrie n'y ont pas de place), et il n'est pas suffisamment consensuel ou constructif, ce qui présente le risque de voir le Président dominer le débat. Compte tenu de sa nature expérimentale, il est estimé que sa structure pour le moins imparfaite devrait demeurer jusqu'à ce que l'engagement et le but commun soient suffisamment forts pour accueillir de nouveaux éléments.

Le groupe de notification, en validant chacun des rapports de l'OIF, est responsable à leur égard. Des débats animés peuvent survenir lors des réunions, à condition que les résultats soient confirmés comme étant une évaluation factuelle des observations sur le terrain. Tout mécanisme tampon doit appuyer la contribution que l'OIF peut apporter à la réforme ; il doit faciliter des discussions constructives et maintenir des relations cordiales, rehaussant ainsi le niveau général du débat. La représentation des bailleurs est particulièrement importante pour les projets amorcés par leurs soins, mais les représentants individuels doivent rester cohérents avec les politiques générales propices aux pauvres prônées par les bailleurs. Un groupe



ayant une représentation équilibrée pourrait aussi évaluer périodiquement les performances de l'observateur.

Toutefois, compte tenu du fait que, dans des situations de piètre gouvernance forestière, l'observateur pointe du doigt des faiblesses, les participants d'un groupe de notification qui sont incapables ou qui ne sont pas préparés à résoudre des problèmes majeurs dans le secteur auront tendance à rester sur la défensive ou à "faire porter le chapeau" à l'observateur. Il est vital de promouvoir le professionnalisme et de maintenir l'accent sur les enjeux et non sur les personnalités mais cela prend du temps. Cela commence dès la conception du projet, lorsque sont décidés la composition, la présidence, le processus de prise de notes et tous les autres aspects du groupe de notification.

Approches sensibles en matière de mise en oeuvre

Quelle que soit l'approche adoptée pour l'OIF, tôt ou tard l'observateur aura besoin de prendre des décisions délicates concernant la meilleure suite à donner – publier l'information en étant conscient du fait qu'elle peut critiquer l'hôte ou adopter la politique de l'autruche. Les deux faces de cette médaille présentent des dangers : trop de silence et le statu quo ne changera pas ; trop de franc parler et l'observateur risque d'être évincé. On ne saurait trop insister sur le besoin de faire preuve d'une extrême sensibilité stratégique et politique. Pour chaque décision d'enquête, chaque choix du mode et de la date de publication, il est vital d'anticiper les réactions des dirigeants et de se demander comment elles pourraient être exploitées de façon constructive pour déboucher sur une véritable réforme.

L'OIF perçue comme étant par trop négative

Comme nombre d'initiatives de réforme, le rôle d'homologue de l'agence chargée de faire appliquer la législation forestière n'offre pas toujours une situation confortable pour l'une ou l'autre partie. Lorsque l'observateur met en cause les intérêts des puissants et quand l'autorité forestière est soumise aux pressions des tiers, ou lorsqu'elle est confrontée à ses propres lacunes internes, il est probable qu'elle tentera de nuire à la crédibilité de l'observateur. L'Encadré 4 reprend certains des commentaires formulés par les différentes parties prenantes lors de la consultation au Cameroun, remarques qui peuvent être interprétées comme les signes d'un tel revers.

Même sans des attaques aussi directes, l'observateur est décrit comme étant par trop négatif parce qu'il expose et, par conséquent, il remet en cause le statu quo. S'il est vrai que les succès autant que les échecs devraient être consignés lorsqu'ils sont observés, cela présente des contraintes intrinsèques en termes de conception de projet, en ce sens que la tâche de l'observateur est de signaler dans quelle mesure l'Etat est capable de s'attaquer à l'illégalité : tout d'abord, l'observateur peut uniquement dire qu'aucun délit forestier n'a été constaté, il lui est impossible de dire qu'il n'en n'existe pas ; et deuxièmement, le déploiement de l'OIF dans un milieu de très piètre gouvernance forestière fait que les critères suivant lesquels juger les succès – c.à.d. faire plus que se contenter de respecter les règles – sont par définition très loin des pratiques actuelles. L'observateur rapporte les faits, par conséquent il ne peut relater d'éléments positifs concernant les exploitants et les mesures d'application que s'il existe effectivement des éléments positifs à observer.

Encadré 4 : Critique constructive ou réaction spontanée ? Commentaires négatifs à l'égard de l'OIF

- outrepasser les activités prescrites – tente sans arrêt de nous prendre en défaut – en quête de sensations – à la recherche d'une polémique – ignore les réalités politico-sociales – peu de respect pour les procédures et les formalités – semblable à la police – veut piéger les suspects à tous prix, même s'ils sont innocents – duplication institutionnelle des travaux de l'institution forestière – nous sommes constamment soupçonnés de tricher – évaluation des infractions trop draconienne – relations dans un état de conflit semi-permanent et incompréhension mutuelle –

Toutefois, il faut aussi savoir faire preuve d'une bonne dose de bon sens politique, de façon à ce que les rapports soient perçus comme étant diligents, professionnels et constructifs. Le compte rendu des faits sera désagréable à entendre pour ceux qui ont beaucoup à perdre ; comme le déclare une personne interrogée lors de la consultation des parties prenantes au Cameroun, seuls les fraudeurs redoutent les conséquences pour leur investissement. Mais il n'y a rien à gagner par

des rapports qui s'érigent en juge ou qui ne respectent pas les protocoles de publication convenus. Il peut être tentant pour une organisation de plaider, acquise à la cause de la population locale, d'user des propos passionnés et d'exagérer. Les observateurs doivent éviter cette faute de style car elle tend à engendrer des critiques sur leur comportement et détourne l'attention du message qui est au cœur de l'OIF. Il en va de l'intérêt de l'observateur de prendre conscience de ces contraintes et de rester au-dessus de tout soupçon.

Une bonne illustration du dilemme concernant le mode de présentation des informations touche à la gravité des infractions. L'observateur du Cameroun a été critiqué par l'industrie forestière qui lui reproche de faire passer ses membres pour des contrevenants, quel que soit le nombre d'arbres qu'ils aient coupé en trop, que ce soit un ou deux arbres ou plusieurs centaines. Or, il n'appartient pas à l'observateur de décider de la gravité d'une infraction ; cela incombe entièrement à l'administration forestière et à l'organe judiciaire. Le rôle de l'observateur est de constater les infractions à la loi et d'observer la réaction à ce constat par l'agence chargée de faire appliquer la loi.

Capacité, contraintes et compromis

Compte tenu du fait que les ressources de l'observateur (et de l'agence d'application) ne seront jamais suffisantes pour réagir rapidement à tous les cas soupçonnés d'activité illégale, la sélection des dossiers à poursuivre requiert inévitablement des compromis. Les effets de tels compromis ne sont pas toujours clairs. Au Cameroun, il a été pris une décision stratégique début 2003 de se concentrer sur l'efficacité de l'agence d'application plutôt que d'identifier les contrevenants forestiers en faisant pression pour la mise en œuvre d'une clause jusque-là négligée des termes de référence qui décrit une approche systématique des missions périodiques visant à couvrir, à terme, toutes les concessions :

*“un programme trimestriel de contrôle conçu conjointement par l'UCC et l'observateur indépendant ... couvrira les différentes provinces et titres d'exploitation, avec une attention particulière aux provinces et titres n'ayant pas fait l'objet d'un nombre suffisant de missions de contrôle, dans le courant de la dernière programmation des missions de contrôle par l'UCC”.*³³

Si cela a eu un impact positif sur la conscientisation de l'agence d'application, cela a engendré une réduction apparente du nombre d'infractions constatées, puisqu'une approche systématique couvre nécessairement une proportion plus grande d'exploitations légales. Par conséquent, bien que les infractions semblent être en diminution du fait de l'OIF, il est bien possible que cela soit davantage lié aux taux de détection. Jusqu'à ce que la nouvelle approche d'enquêtes systématiques ait un certain recul, il est impossible d'établir des comparaisons. Bien que cette décision ait sans doute immanquablement entraîné une réduction du temps consacré au traitement des dénonciations, ces missions de contrôle demeurent un aspect important des travaux. Il s'agit impérativement de trouver un juste milieu entre les deux approches.

Si l'on parvient à améliorer le respect de la législation par les plus gros exploitants, grâce à des investissements accrus et une image publique à protéger, on débouche sur une clandestinité renforcée des opérations illicites – un grand nombre d'exploitants de petite taille qui peuvent aller et venir d'un secteur à un autre et éviter ainsi la détection. Ce changement a été observé à la fois au Cameroun et au Cambodge et les capacités de l'observateur et des services chargés de faire appliquer la loi sont mises à rude épreuve par cette recrudescence du nombre de sites potentiels à inspecter.

Comme indiqué plus haut, il peut exister des impératifs pour élargir le mandat et travailler sur différents objets d'enquête. Un observateur officiel sera peut-être bridé par son mandat et n'aura sans doute pas la souplesse requise pour passer à de nouvelles enquêtes sans renégocier les termes de référence, ce qui pourrait s'avérer irréalisable.

³³ PSFE-Global Witness, Termes de référence de la phase de transition du projet “Appui d'un Observateur indépendant au contrôle et au suivi des infractions forestières” ; mai 2002.

Les risques de ne pas utiliser l'OIF comme instrument de justice social

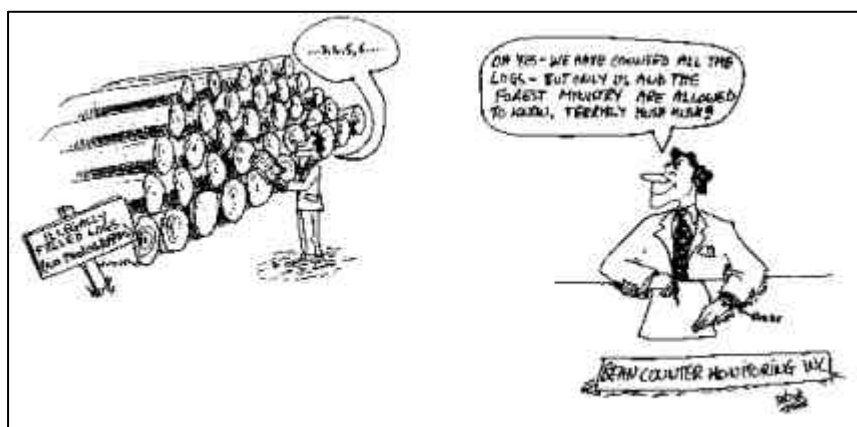
Il est important d'achever cette analyse en examinant les risques de *ne pas* adopter une approche de justice sociale pour l'OIF ou de se laisser museler par des intérêts puissants et récalcitrants. Deux issues probables ont été observées.

Mascarade écolo – institutionnalisation des problèmes

Certains, au sein du gouvernement hôte du Cambodge et, dans une moindre mesure, au Cameroun, qui se sont opposés à une véritable réforme, ont néanmoins accueilli d'un bon œil la présence d'un observateur, en faisant toutefois en sorte de rendre sa mission d'observation extrêmement difficile. De telles tentatives de mascarade écologique cherchent à présenter un semblant d'action contre l'illégalité, alors qu'en fait elles maintiennent le statu quo. L'intégrité et l'indépendance d'un observateur qui accepte une telle approche se trouveront affaiblies, ce qui finira par saper les attentes des organisations et des particuliers partisans d'une réforme. Ce sont les exploitants dont le but est simplement d'honorer du bout des lèvres les termes de référence, et non de promouvoir l'AFD ou un partage équitable des bénéfices, qui pâtiront sans doute le plus, consciemment ou non, de ce risque. De même, en plaçant des intérêts commerciaux au-dessus du besoin de franc-parler politique, on risque d'institutionnaliser les problèmes en acceptant sans sourciller les conditions d'exploitation. En fin de compte, un observateur recruté par un régime n'ayant pas d'objectifs d'AFD ou de politique sociale appuiera implicitement ce régime.

Simple exercice comptable – de longues listes de contrevenants mais pas d'action

L'OIF risque de devenir un simple exercice intellectuel : expliquer ce qui s'est passé une fois le dommage causé. Ceci est d'autant plus probable lorsque l'observateur n'a pas la souplesse pour ordonner ses travaux en fonction des cas d'illégalité soupçonnée qui ont le plus d'impact sur les structures dirigeantes. Dans tous les cas, la diligence requise pour produire des rapports précis et



objectifs fait qu'ils peuvent être répétitifs et froids. Dans certaines circonstances, cela peut paraître comme une qualité mais lorsque les rapports, les uns après les autres, racontent la même histoire sans qu'il leur soit véritablement donné suite par l'autorité forestière, l'observateur risque de devenir inefficace et démotivé. Cela est parfois arrivé au Cameroun comme au Cambodge. Ainsi par exemple, l'observateur a été relativement libre d'entreprendre des visites de terrain (généralement seul et non accompagné d'une agence d'application pleine de bonne volonté) mais les faux-fuyants sont à l'honneur lorsqu'il s'agit de dépister les travaux de suivi :

*“Dans les quelques cas à l'encontre desquels [l'autorité forestière] a pris des mesures, l'accent a été mis sur la suppression. Il semble que les autorités n'ont pas eu la volonté ou la possibilité d'entamer une procédure qui aurait traduit les contrevenants en justice. Par conséquent, il n'y a pas de message fort et clair transmis par le gouvernement susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les contrevenants”.*³⁴

³⁴ P. Lyng, 'Report On Forest Crime Monitoring And Reporting Project', Document de terrain 8 (deuxième rapport annuel), préparé pour le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche et le ministère de l'Environnement, Royaume du Cambodge, et FAO/PNUD ; novembre 2001.

Conclusions

Toute approche porteuse de l'OIF peut accroître la transparence, promouvoir des méthodes de travail efficaces et répondre aux exigences de la société civile à court terme. Le défi pour l'observateur en termes de justice sociale est d'adopter une approche stratégique tout en restant professionnel, respectueux, et avant tout, politiquement sensible.

L'OIF pour la justice sociale ne se contentera pas de pointer du doigt les cas où les lois et la réglementation sont insuffisantes, violées, dépassées ou ignorées. Elle le fera d'une manière qui exige une réaction et fait pression pour une législation qui réponde aux critères universels d'exhaustivité, de simplicité et d'équité.

Une telle approche en matière d'OIF crée aussi un espace politique. Lorsque l'observateur plaide contre les injustices d'une façon convaincante et avec autorité, les citoyens prennent de l'assurance et osent s'exprimer ; ils voient naître un début de véritable réforme – et par la même ils sont encouragés à oser en exiger de nouvelles.

Annexe 1 : Points de vue des parties prenantes sur le projet OIF au Cameroun

	ONG camerounaises	MINEF	Compagnies forestières	Communautés locales	Bailleurs	ONG internationales
Savoir formel sur la fonction OIF	Insuffisant ; ne se sont pas informées	Approximatif ; beaucoup n'ont pas été informés par leurs collègues	Prétendent ne pas savoir	Pas au courant ; pas informées		
Perception du rôle de l'OIF	Etablissement d'une bonne gouvernance ; renforcement de l'efficacité du MINEF	6/11: Semblable aux fonctions traditionnelles du MINEF, rivalité et duplication institutionnelle 5/11 : Peut réellement contribuer à l'amélioration du contrôle et à l'application de la législation	4/7 : nettoyage des avantages du contrôle, réduction de la bureaucratie et des pots-de-vin 3/7 : vague, duplication des fonctions traditionnellement assurées par le MINEF	Participent au rétablissement de nos droits, qui sont constamment bafoués par l'exploitation illicite		
Perception des activités de l'OIF	Mise en oeuvre précise de son mandat sur le terrain ; transparence et respect de la législation ; réduction de la corruption. Mais trop dépendant à l'égard du MINEF du point de vue des missions de contrôle, ce qui limite son autonomie.	Réduction des infractions, opérations transparentes, sanctions imposées aux coupables, réduction de la corruption. A permis au MINEF d'améliorer les services de contrôle. Mais outrepassé les activités prescrites ; tente sans arrêt de prendre le MINEF ou l'industrie en défaut ; publication de rapports sans l'autorisation du ministre.	4/7 : premiers pas vers un étiquetage et une certification des produits forestiers, donc nous faisons des efforts pour nous ajuster aux prescriptions légales. 3/7 : l'OI a remplacé le MINEF - privatisation du contrôle de la foresterie. 3/7 : nous ne recevons pas de copie des rapports.	Plate-forme nous permettant d'exprimer nos doléances et de faire valoir nos droits (trop souvent bafoués par l'exploitation illicite).	A nettoyé l'industrie, a contribué à l'établissement d'une bonne gouvernance, a incité les agents du MINEF à appliquer les procédures légales et réglementaires, a promu la transparence par la notification des infractions et des sanctions prises par le MINEF, ce qui, par ricochet, a diminué la corruption.	
Perception des méthodes de travail de l'OIF	Transparente et efficace ; vérifie systématiquement l'information ; demande les PV et les rapports ; emploie des technologies modernes ; publie régulièrement	8/11 : discutable ; en quête de sensations et de polémique ; ignore les réalités politico-sociales. 3/11 : emploi des méthodes empiriques ; préparation correcte des PV et des rapports ;	L'OI nous aide à déployer des efforts permanents en vue d'éviter les activités illicites et les sanctions. Mais semblable à la police ; veut piéger les suspects à tous prix, même s'ils sont			

	ONG camerounaises	MINEF	Compagnies forestières	Communautés locales	Bailleurs	ONG internationales
	des rapports. Mais les ressources humaines sont insuffisantes ; les rapports nous atteignent difficilement.	PV et des rapports ; technologies modernes ; efficaces et transparentes. 3/11 : les agents du MINEF doivent copier les méthodes de travail, donc l'OI doit renforcer les capacités du personnel du MINEF.	même s'ils sont innocents ; pas de relations de confiance sur le terrain ; protestations soutenues concernant certaines infractions ; nature estimative des infractions.			
Changements constatés en termes de transparence	Contrôle et suivi désormais transparents ; publication régulière de PV et de rapports qui incriminent les délinquants ; diminution des pots-de-vin entre l'industrie et le MINEF.	Transparence de contrôle et de suivi ; les PV constatant les infractions sont envoyés conjointement ; les sanctions sont conformes à la loi ; les transactions frauduleuses ne se produisent plus.	5/7 : contrôle et suivi dans des circonstances transparentes ; conforme aux dispositions légales ; disparition des demandes de dessous-de-table. 2/7 : pas de transparence (mais aucun argument à l'appui)		Contrôle effectué de façon transparente ; réception régulière de rapports émanant de l'OI à cette fin ; moins d'opportunités de corruption.	
Accès aux services du MINEF	L'accès au MINEF s'est sensiblement développé ; nos pétitions et nos dénonciations ont attiré l'attention du MINEF qui en tient compte. Nous attribuons ce changement à la présence de l'OI.	n/a	L'accès a toujours été facile	Les services se sont sensiblement développés ; les plaintes sont de plus en plus traitées, notamment lorsque l'OI et les bailleurs sont notifiés.		
Augmentation des dénonciations	Augmentation spectaculaire, du fait de l'attention de l'OI et des bailleurs. Ce qui nous a motivés à notre tour.	Augmentation, due à la collaboration directe entre les ONG, les communautés et l'OI. Mais un certain nombre de dénonciations s'avèrent sans fondement après vérification.	Pas d'augmentation. Mais les coupes artisanales illicites ont augmenté avec la complicité du MINEF et des communautés ; les ONG dénoncent aussi l'industrie, laissant de côté les activités artisanales		En augmentation car l'accès et la réception sont désormais plus facile, et les communautés reçoivent un écho favorable de l'OI et des bailleurs.	

	ONG camerounaises	MINEF	Compagnies forestières	Communautés locales	Bailleurs	ONG internationales
			illégales.			
Sécurité des investissements de l'industrie forestière		Seuls les tricheurs ont des craintes pour leurs investissements. Désormais plus sûrs grâce à l'établissement de plans d'aménagement, à des titres valides, et à une plus grande conformité avec la loi.	3/7 : sécurité relative grâce à l'établissement des plans d'aménagement, des titres valides et une application accrue de la loi. Ce sont là les étapes préliminaires de la certification face à des marchés extérieurs de plus en plus exigeants. 4/7 : non – énorme publicité autour des sanctions, de sorte que nous sommes continuellement soupçonnés de vouloir tricher ; évaluation des infractions trop draconienne ; amendes trop dures ; empêche les investissements à long terme.			
Respect de la loi	La majorité de l'industrie tend à respecter et à appliquer la loi en raison de la crainte que suscite la publication des rapports de l'OI. Mais le MINEF viole les dispositions légales, émet des titres factices et soutient l'abattage illégal au niveau artisanal.	L'industrie respecte de plus en plus la loi en raison de la crainte que suscitent l'OI et la conscience professionnelle acquise par le MINEF. Mais les agissements illégaux – coupe en dessous du diamètre minimum, abattage artisanal illégal, et exploitation frauduleuse des forêts communautaires –	Se conforment à la loi pour éviter la publicité négative. Mais les exploitants artisanaux continuent de prospérer dans l'illégalité avec la bénédiction du MINEF.	Respect croissant de la législation forestière. Mais le nombre d'exploitants illégaux locaux continue de croître.		

	ONG camerounaises	MINEF	Compagnies forestières	Communautés locales	Bailleurs	ONG internationales
		perdurent.				
Efficacité du MINEF	Légère amélioration de la fréquence des missions de terrain et du nombre de sanctions imposées aux contrevenants. Toutefois, la procédure pour les missions de terrain reste ardue ; l'effectif chargé du contrôle est trop restreint.	Devient plus efficace – évident au vu du nombre d'exploitants accusés de délinquance, nombre de PV délivrés, rédaction périodique de divers rapports et réduction des délais de traitement des dossiers. Mais insuffisance des moyens techniques et logistiques ; médiocrité de la formation ; motivation insignifiante ; et manque de ressources humaines	La seule amélioration concerne son utilisation de techniques plus modernes. Persistance d'un esprit tatillon et borné au sein de l'administration.			
Collaboration entre les acteurs	Renforcée, comme en témoigne l'attention que le MINEF et l'OI accordent à nos pétitions, les invitations à des ateliers et à accompagner les équipes de contrôle. Mais un climat de méfiance continue d'exister entre les ONG et l'industrie.	Plutôt bonne. Mais nous ne limitons pas nos activités à sanctionner les contrevenants ; nous dialoguons avec eux et cherchons même à les éduquer. Collaboration avec l'OI tendue en raison du manque de respect envers les procédures et les formalités administratives concernant la publication de rapports sans autorisation.	Les relations avec le MINEF sont bonnes. Mais les relations avec l'OI, les populations locales et les ONG restent dans un état de conflit semi-permanent et d'incompréhension mutuelle.	Bonne collaboration entre nous, les ONG et l'OI. Le MINEF et l'industrie continuent de nous traiter comme des intervenants de moindre calibre donc il n'existe pas encore de véritable dialogue.		
Raisons des changements constatés	Présence d'une action concertée de l'OI et des bailleurs ; les exploitants forestiers craignent que la publication des	Présence de l'OI, qui inspire la crainte. Un certaine volonté / élan politique en faveur d'un changement interne au sein du MINEF	4/7 : la présence et les actions de l'OI. Cela a un double impact : crainte d'une mauvaise publicité et précurseur de la certification.	Les interventions de l'OI en notre faveur ; donne toujours suite à nos requêtes de façon favorable.	Sans l'OI, il aurait été difficile de modifier le comportement des acteurs du secteur forestier.	

	ONG camerounaises	MINEF	Compagnies forestières	Communautés locales	Bailleurs	ONG internationales
	rapports de l'OI ne porte tort à leur image et entraîne la perte de certains marchés ; Le MINEF est moins corrompu car l'OI peut dénoncer les comportements malhonnêtes ou négligents ; pression des bailleurs sur le MINEF.	sein du MINEF.	certification. 3/7 : non pas le fruit de l'OI mais une évolution normale née de la collaboration entre le MINEF et les exploitants forestiers.		forestier. Egalement dû à une dynamique interne au sein du MINEF en faveur d'une bonne gouvernance.	
Autres impacts de l'OIF	Formées grâce à l'expertise de l'OI, dans le domaine de l'identification et la définition des activités illégales et la rédaction d'une pétition, d'un rapport ou d'une proposition d'action.	Réceptions de dons de matériel (GPS, ordinateurs) et soutien à la formation du personnel. Mais toujours insuffisant.				
Contact avec l'Observateur indépendant	Nous abordons une phase de collaboration informelle dans la transmission de l'information. Mais la fréquence de contact reste relativement mauvaise, malgré le fait que les relations soient bonnes.	Collaboration institutionnelle périodique. Au début, les rapports étaient tendus et même conflictuels, puis les choses se sont calmées avec un changement du personnel d'encadrement de l'OI. Dernièrement, les relations sont redevenues tendues.	Reste professionnel et relativement fréquent. Mais les rapports sont tendus et conflictuels car l'OI nous soupçonnent constamment de fraude et de délinquance.	Rapports de collaboration. Mais les contacts ne sont pas continus.	Transmission continue de l'information ; activités de financement ; autres actions conjointes.	
Suggestions d'amélioration à l'OI	Rendre les documents administratifs utilisés dans le secteur forestier accessibles à la société civile. Mettre les rapports à la	Contribuer à la formation. Reconnaître les réalités politico-sociales du pays ; respecter les dirigeants politiques.	Mettre les rapports à la disposition de tous les acteurs du secteur forestier. Améliorer la capacité d'évaluation des délits	Augmenter et renforcer ses propres ressources humaines ; améliorer la mobilité. Intensifier la lutte contre l'abattage artisanal illégal.		

	ONG camerounaises	MINEF	Compagnies forestières	Communautés locales	Bailleurs	ONG internationales
	disposition de tous les acteurs du secteur forestier.		forestiers. Augmenter et renforcer ses propres ressources humaines ; améliorer la mobilité. Intensifier la lutte contre l'abattage artisanal illégal.	Soutenir nos actions en dénonçant les activités illégales. Réduire la forte dépendance à l'égard des unités centrales du MINEF, en renforçant l'implication des brigades provinciales et départementales.		

Résultat d'une consultation menée par Samuel Assembe pour Global Witness en novembre 2004.

Les fractions sont utilisées lorsqu'une proportion notable des personnes interrogées ont donné des points de vue contradictoires.

Les cases vides du tableau indiquent qu'il n'a pas été jugé approprié de poser la question ou qu'il n'a pas été possible d'obtenir une réponse.

OI signifie Observateur indépendant.

PV signifie procès-verbal