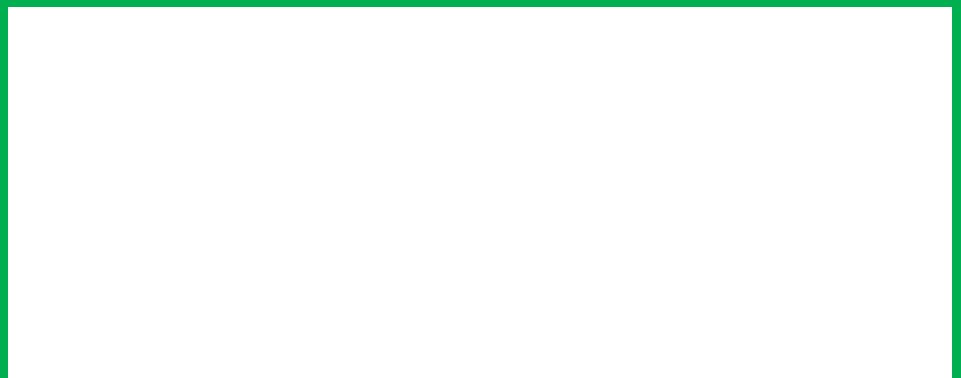




Centre pour
l'Environnement et
le Développement



**La mise en œuvre efficace de l'Accord de
Partenariat Volontaire (APV) au Cameroun:**

OPPORTUNITÉS ET RISQUES



Auteurs : Patrice Kamkuimo, Christiane Tobith, Jacques Waouo
Mise en page : Mireille Tchiako

Septembre 2012

SOMMAIRE

Acronymes	iv
Introduction	1
I.1. Aperçu contextuel et conceptuel du processus FLEGT et de l'APV	1
I.2. Objectifs de l'APV-FLEGT	2
Gages, opportunités et risques pour le fonctionnement efficace de l'APV	3
I. Gages et opportunités d'efficacité du fonctionnement de l'APV	4
II. Principaux obstacles à la mise en œuvre efficace de l'APV	7
II.1. L'APV un mécanisme nouveau pour l'administration forestière	7
II.1.1. Faible niveau de réalisation des pré-requis.....	7
II.1.1.1. Argumentaire général.....	7
II.1.1.2. Non achèvement ou non-démarrage des processus de réforme du cadre juridique.....	8
II.1.1.3. Faible niveau d'avancement du développement du Système de Vérification de la Légalité (SVL) et de délivrance des autorisations FLEGT.....	12
II.1.1.4. L'effectivité des instances de décision et de suivi restent attendue.....	15
II.1.2. Le niveau de mise en œuvre des actions préalables est préoccupant.....	16
II.1.3. Manquements organisationnels dans la mise en œuvre	17
II.2. Failles du contenu de l'Accord	18
Conclusions	20
Recommandations	20

ACRONYMES

APV : Accord de Partenariat Volontaire

EFI: European Forest Institute

FLEGT: Forest Law, Enforcement, Governance and Trade

MINFOF: Ministère des Forêts et de la Faune

SEBC : Société d'Exploitation Forestière des Bois du Cameroun

SGS : Société Générale de Surveillance

STBC : Système de Traçabilité du Bois du Cameroun

STBK : Société de Transformation du Bois de la Kadey

SVL : Système de Vérification de la Légalité

TDR : Termes De Références

INTRODUCTION

I.1. Aperçu contextuel et conceptuel du FLEGT et de l'APV

Face à la perpétuation de l'exploitation forestière illégale et sa résistance aux quelques efforts et initiatives publics et privés engagés pour y remédier (à l'instar des aménagements des cadres juridiques, du renforcement des contrôles et des suivis des exploitations...), les pays consommateurs de bois ont affiné la réflexion sur les réponses à apporter au fléau. Le programme d'action forestier (1998-2002) du G8 fut la première étape vers l'achat responsable du bois à l'échelle internationale, étape traduite dans une série de développements politiques et réglementaires en Europe¹ et aux États-Unis, la plupart encadrés par le Plan d'action FLEGT (Forest Law, Enforcement, Governance and Trade) de l'Union européenne (UE).

En effet, la Commission Européenne a publié le plan d'action pour l'Application des Réglementations Forestières, Gouvernance et Echanges Commerciaux (dont l'abréviation est l'équivalent français de FLEGT) en 2003, établissant une série de mesures utilisables par l'UE et ses États-membres contre l'exploitation forestière illégale². Les Accords de Partenariat Volontaire (APV) avec les pays producteurs ainsi que le Règlement Européen contre le bois illégal³ représentent les outils opérationnels des politiques commerciales de l'UE émanant du plan d'action FLEGT.

L'APV est un accord international bilatéral entre l'UE et un pays exportateur de bois, dont le but est d'améliorer la gouvernance forestière du pays et de s'assurer que le bois et produits dérivés importés dans l'UE remplissent toutes les exigences légales et réglementaires du pays partenaire. Dans le cadre de cet accord, le pays exportateur s'engage donc à développer un dispositif de vérification de la légalité des activités de récolte, de transformation ainsi que de transport des bois et produits dérivés, ce qui suppose que tout bois et produits dérivés

¹ EFI (2010), Évolution des marchés internationaux du bois et produits dérivés- Principaux instruments juridiques. Le Cahier sur les politiques de l'European Forest Institute 5.

² EFI (2008), Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux - L'approche de l'Union européenne. Le Cahier sur les politiques de l'European Forest Institute 2.

³ Il s'agit concrètement du règlement sur « la diligence raisonnable ou due diligence » proposé en 2008 par la Commission européenne et adopté définitivement le 20 octobre 2010 par le Parlement et le Conseil de l'UE. Il entrera en vigueur dans tous les États membres le 3 mars 2013. Il instaure le principe d'obligation de moyens - au niveau des marchands - pour assurer que les bois et produits dérivés importés ou produits au sein de l'UE sont d'origine légale.

franchissant les frontières de l'Union Européenne vont s'accompagner d'une « **licence d'exportation** » ou « **autorisation FLEGT** » délivrée par le pays d'origine.

I.2. Objectifs de l'APV-FLEGT

L'APV–FLEGT signé entre l'UE et le Cameroun poursuit des objectifs et/ou des buts précis. Ainsi, il vise entre autres à :

- renforcer la gouvernance forestière, promouvoir le bois du Cameroun et améliorer la compétitivité du pays sur les marchés internationaux ;
- fournir un cadre législatif, des contrôles et des procédures de vérification pour assurer que toutes les exportations de bois du Cameroun sur le marché européen soient acquises, récoltées, transportées et exportées légalement : instaurer un régime d'autorisation FLEGT régissant les exportations de bois vers l'UE avec un nouveau système de traçabilité du bois au niveau national ;
- renforcer les réformes du cadre juridique par l'intégration des instruments légaux internationaux ratifiés par le Cameroun et l'application des critères environnementaux et sociaux améliorés⁴ ;
- renforcer les capacités des parties prenantes impliquées dans les questions forestières et encourager les investissements visant à une gestion durable des forêts⁵.

⁴ Iola & Azantsa (2010), Contre exposé LOGGINGOFF de la société civile concernant l'APV entre le Cameroun et l'Union européenne, FERN et CED.

⁵ Accord de Partenariat Volontaire FLEGT entre le Cameroun et l'Union européenne, Note d'information APV 2010. www.euflegt.efi.int/files/attachments/.../cameroonbriefingnotefra.pdf

Gages, opportunités et risques pour le fonctionnement efficace de l'APV

Bien que l'APV présente de facto quelques éléments d'assurance de sa mise en œuvre efficace et effective, les deux premières années préparatoires laissent entrevoir déjà des risques sur la crédibilité du bois qui sera certifié « légal » en 2013 ; de plus, elles font resurgir des craintes dans la capacité de l'APV à garantir que le bois « légal » a été produit ou acquis en respectant effectivement les droits et intérêts des communautés locales et autochtones par exemple.

1

Gages et opportunités d'efficacité du fonctionnement de l'APV

L'APV entre le Cameroun et l'UE dans sa conception et le niveau d'implication des deux parties présente des éléments ostentatoires qui de prime abord tendent à rassurer quant à l'effectivité de sa mise en œuvre et l'efficacité de son fonctionnement. Les opportunités (occasions favorables) et/ou les gages d'assurance de la bonne mise en œuvre de l'APV peuvent ainsi être principalement relevés autour de l'engagement des deux parties vers la bonne gouvernance, de la contrainte d'application d'un accord cosigné et enfin du souci de redorer le blason de l'image du bois camerounais sur le marché européen ainsi que celui de l'UE comme acheteur désormais responsable.

L'engagement des deux parties se traduit manifestement par une série de mesures prises – pour assurer le bon déroulement du processus – dont les plus importantes constituent même des moments clés dans la chronologie du processus. Ainsi, l'on peut citer parmi les plus importantes le paraphe et la signature conjoints de l'Accord, suivis des ratifications respectives.

En effet, à la suite d'un long processus de négociation politique et technique (2007-2009), l'APV a été paraphé en mai 2010, et signé le 06 octobre suivant. Cet Accord a par la suite été ratifié respectivement le 19 janvier 2011 par l'Union Européenne et le 09 Août 2011 par la partie camerounaise (décret du Président de la République⁶). L'APV/FLEGT entre le Cameroun et l'Union européenne est officiellement entrée en vigueur **le 16 Décembre 2011**, soit un mois après la notification finale de la ratification de l'Accord par le Cameroun à l'Union Européenne.

⁶ En juin 2011, l'Assemblée Nationale du Cameroun a adopté le texte de loi autorisant le président de la République à ratifier l'APV, et le président de la République a donc pris un décret ratifiant l'APV le 09 août 2011.

Ces actes témoignent donc de la volonté politique des deux parties de mettre l'Accord en œuvre et de suivre le chemin de la bonne gouvernance qu'elle est censée promouvoir.

Le caractère volontaire de l'Accord est un autre élément qui renforce la présomption d'une bonne application de l'APV, et surtout si l'on part du postulat que chacune des parties s'est engagée volontairement (pas de contraintes préalables) à adhérer au processus. Ce qui présume une volonté politique préalable (au niveau du gouvernement et de son partenaire l'UE) de s'engager effectivement dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale à travers un mécanisme structuré et bilatéral devant aboutir à la délivrance des preuves préalables de la légalité pour tout bois et produits dérivés produits ou acquis au Cameroun et en direction du marché européen. Et par conséquent contraindre tous les opérateurs du secteur à se conformer aux lois et autres exigences de l'Accord.

Il est aussi important de noter que bien que l'Accord soit volontaire, les exigences de son application sont contraignantes dès sa signature et son entrée en vigueur, et les modalités de renouvellement, d'amendements, de suspension et de dénonciation sont bien encadrées⁷.

Un autre élément qui semble affirmer la sincérité de l'engagement des deux parties est la prise de conscience collective (le Cameroun comme producteur et l'UE comme principal acheteur) sur leur responsabilité partagée dans la promotion de l'illégalité ainsi que leur souci de s'impliquer efficacement dans la lutte contre ce fléau – afin de renforcer l'image de marque du bois camerounais d'une part et de l'UE d'autre part, en tant qu'acheteur responsable.

⁷ D'après l'article 25, la suspension prend effet 90 jours après notification par écrit (décision et raisons) d'une partie à l'autre, et s'annulent 30 jours après information de l'autre partie que les raisons de la suspension ne s'applique plus. Selon l'article 27, la durée de l'accord dès son entrée en vigueur est de 7 ans, renouvelable sauf en cas de renonciation notifiée à l'autre 12 mois avant l'expiration de la période en cours. Et l'article 28 dispose que la dénonciation par une partie entraîne la cessation de son application 12 mois après la date de la notification. L'article 29 encadre les conditions d'amendements éventuels (notification – par l'intermédiaire du représentant au Conseil Conjoint de suivi – de la proposition à l'autre partie 3 mois avant la prochaine réunion du Comité Conjoint de Suivi ; entrée en vigueur de (s) amendement (s) le premier jour du mois suivant la date d'achèvement des procédures nécessaires à son approbation ; les amendements aux annexes sont adoptées par le Conseil sans préjudice de l'examen par le Comité.

Le plan d'action FLEGT reconnaît explicitement que l'UE est un consommateur majeur de bois et produits dérivés provenant de régions où les niveaux d'illégalité et de mauvaise gestion du secteur forestier sont particulièrement sérieux, créant des marchés potentiels intéressants pour le bois illégal ; la demande européenne a donc été considérée comme un moteur significatif d'illégalité⁸. L'UE est actuellement considérée comme le deuxième acheteur mondial – du bois et produits dérivés – après la Chine, et il importerait 20 % de bois illégal⁹. Près de 60 % de la production du bois camerounais est destiné au marché européen.

Cependant, malgré ces gages et/ou opportunités devant favoriser une bonne mise en application de l'Accord, beaucoup de risques et/ou menaces émergent et gravitent autour de l'efficacité et même de l'effectivité dans sa mise en œuvre.

⁸ EFI (2008), Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux - L'approche de l'Union européenne. Le Cahier sur les politiques de l'European Forest Institute 2.

⁹ www.novethic.fr/novethic/planete/environnement/ressources_naturelles/l_europe_interdit_bois_illegal/130543.jsp

2

Principaux obstacles à la mise en œuvre efficace de l'APV

Parvenu à la deuxième année de la phase préparatoire, et à quelques mois de la délivrance des premières autorisations FLEGT, l'on peut constater que la bonne mise en œuvre de l'APV fait face à plusieurs obstacles que l'on peut regrouper en deux types : les obstacles liés à la nouveauté du mécanisme, et enfin les obstacles dus aux failles même du contenu de l'Accord.

2.1. L'APV un mécanisme nouveau pour l'administration forestière

La lenteur observée dans l'exécution des actions préparatoires à l'opérationnalisation du système en 2013 et la délivrance des premières licences d'exportation s'explique par la nouveauté de l'APV qui va bouleverser les habitudes et les attitudes dans tout le secteur forestier, mais surtout dans l'administration forestière, obligée de travailler dans la perspective d'une échéance proche, sur la mise en place d'outils, mécanismes et procédures inédits. Il y a dès lors un risque réel de mise en place du processus sans que l'esprit de l'APV n'irrigue l'administration, au-delà de ceux ayant participé aux négociations. On pourrait alors redouter de la part des fonctionnaires non encore imprégnés de « l'esprit FLEGT » des résistances dues à la peur de perdre des avantages qu'une mise en œuvre rigoureuse de la gouvernance pourrait entraîner.

2.1.1. Faible niveau de réalisation des pré-requis

2.1.1.1. Argumentaire général

La phase préparatoire à la mise en œuvre de l'accord qui a démarré dès sa signature en 2010 pour une durée de 3 ans, devait permettre la réalisation

préalable des quatorze (14) activités phares (déclinées en sous-activités) définies à l'annexe IX (calendrier de mise en œuvre de l'accord). Il s'agit notamment de la sensibilisation et de l'information des acteurs et du public; de la promotion des produits "FLEGT-Cameroun" sur le marché de l'Union européenne ; des arrangements institutionnels ; du renforcement des capacités ; de la réforme du cadre juridique ; de l'amélioration du système national de Contrôle ; de la mise en place du système de traçabilité ; de la mise en place du système de vérification de la légalité ; de la mise en place du système de délivrance des autorisations FLEGT; des audits indépendants du système ; du suivi du marché intérieur du bois (MIB) ; de l'industrialisation et la commercialisation ; du suivi des impacts de l'APV ; et de la recherche des financements supplémentaires.

Certaines de ces activités et surtout la manière dont elles sont ou seront mises en œuvre conditionnent l'efficacité et l'effectivité de la phase opérationnelle (en début 2013) devant conduire à la délivrance des premières autorisations FLEGT, ainsi que l'atteinte des objectifs de l'APV. Actuellement, aucune des activités préalables n'est complètement réalisée et certaines n'ont même pas encore démarré. L'état d'avancement de celles que l'on peut estimer les plus importantes reste préoccupant : la mise sur pied de dispositifs juridiques améliorés, des instances de décision et de suivi, du système opérationnel de vérification de la légalité et de délivrance des autorisations FLEGT.

2.1.1.2. Non achèvement ou non-démarrage des processus de réforme du cadre juridique

La réforme du cadre juridique consistait entre autres à la révision de la loi forestière et de ses textes d'application, à l'amélioration du cadre juridique relatif aux aspects sociaux et environnementaux, à l'intégration des dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux dûment ratifiés par le Cameroun, et au réajustement des grilles de légalité. Malheureusement, la plupart de ces processus demeurent inachevés et certains n'ont même pas été lancés.

La réforme forestière était censée s’achever à l’an 2 de la phase préparatoire (donc début 2012). Elle fait partie intégrante de la réforme du cadre juridique du secteur forestier, que l’annexe X cite parmi les mesures d’accompagnement. En outre, la réforme forestière a été insérée dans le plan d’action des activités prioritaires – basé sur le calendrier de mise en œuvre (annexe IX) – qui doivent s’achever en 2012. Ce plan d’action prioritaire a été adopté par les deux parties signataires pour rattraper le retard de cette phase de mise en œuvre.

Cependant, bien qu’engagé depuis 2008, le processus de révision de la loi forestière n’a pas avancé significativement. Plusieurs consultations ont été menées entre les acteurs de la société civile et l’Etat. Le recrutement du consultant chargé de compiler les propositions et de soumettre une première version du projet de loi tarde toujours. En attendant, la société civile, organisée en plateforme ou réseau ou encore individuellement, ainsi que les ONG internationales, soumettent leurs propositions au Ministère.

Au vu de l’analyse du déroulement de cette activité, il y a lieu de noter que :

- Pour davantage améliorer le cadre juridique, des drafts de textes réglementaires ont été élaborés par le MINFOF. Il s’agit de textes précisant certains aspects de l’Accord notamment : l’arrêté fixant les critères et les modalités de délivrance des certificats de légalité dans le cadre du régime FLEGT ; l’arrêté fixant la procédure de délivrance des autorisations FLEGT dans le cadre du régime FLEGT ; l’arrêté portant mise en vigueur réglementaire du système informatique de gestion des informations forestières II (SIGIF 2).
- Dans la même lancée, des textes complémentaires à certains articles de la loi forestière en vigueur ont été élaborés: à l’instar de l’arrêté fixant les procédures de gestion du contentieux forestier ; l’arrêté fixant les modalités d’assiette, de liquidation, de recouvrement, de contrôle et de suivi des droits, redevance et taxes forestières ; l’arrêté modifiant certaines dispositions du décret N° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d’application du régime des forêts complétant notamment l’article 79 sur les modalités de gestion des forêts communautaires et des forêts communales. Tous ces textes ont été envoyés par le MINFOF

aux autres parties prenantes pour lecture et contributions. Il faut noter que l'adoption brusque de ces textes sans un test préalable sur le terrain pourrait être un risque de non fonctionnalité, et dans ce cas il y aura un renforcement du cadre juridique mais qui demeurera inefficace.

- À un an du délai de délivrance des premiers certificats APV, aucun draft de proposition de loi n'a encore été élaboré. D'après les TDR du consultant, il a juste quatre (04) mois pour revoir la politique forestière et produire la proposition de loi forestière qui sera soumise au gouvernement. Il y a lieu de craindre que cela se fasse par la suite dans la précipitation et sans une réelle prise en compte des diverses contributions pertinentes des parties prenantes. Or, il s'agit d'un enjeu majeur pour la suite du processus, notamment pour l'amélioration de la bonne gouvernance dans le secteur. En effet, les certificats APV-FLEGT se basent sur la légalité du processus d'exploitation et de commercialisation des produits bois et dérivés et il est important que « la légalité » soit définie en tenant compte des vides juridiques ou des points de la loi qui ont favorisé l'exploitation illégale du bois et divers autres abus dans le secteur.
- Pour la société civile et les communautés, la révision de la loi est un enjeu quant à l'amélioration de leurs droits d'accès et de jouissance par rapport à la terre et à ses ressources. En effet, face aux expériences d'accaparement de terres que vivent aujourd'hui les communautés, celles-ci aspirent à devenir, conformément au droit coutumier, les propriétaires de la terre. Elles aspirent aussi à gérer, conjointement avec l'État, les ressources. Ce qui remet profondément en question plusieurs articles de la loi. Une réforme (d'ailleurs stipulée au départ dans l'APV) semble donc être la meilleure voie pour la prise en compte des droits et intérêts (longtemps négligés) des communautés.
- La question des textes d'application n'est évidemment pas encore inscrite à l'ordre du jour, vu que la loi elle-même demeure en cours de révision.

L'amélioration du cadre juridique relatif aux aspects sociaux et environnementaux, et l'intégration des dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux dûment ratifiés par le Cameroun sont

des éléments importants qui n'engagent pas seulement la responsabilité de l'administration des forêts (environnement, foncier, travail, affaires sociales...). Cependant, en dehors de la réforme forestière qui traîne le pas, de la réforme foncière qui a juste été lancée en 2011 (processus actuellement inerte) et de la réflexion actuelle sur l'élaboration d'une loi sur les peuples autochtones initiée par le Ministère des Relations Extérieures, il n'existe pas d'autres initiatives de réformes pouvant conduire à l'amélioration des aspects sociaux et environnementaux ni à l'intégration des dispositions pertinentes des accords/conventions ratifiés dans les lois nationales. Pourtant, ce ne sont pas les besoins qui manquent, et on peut citer parmi tant d'autres deux exemples concrets qui sont la nécessité de révision du code du travail pour une meilleure protection des droits et intérêts des travailleurs, et l'impératif de protection des droits des peuples autochtones (droits fonciers par exemple) dans les lois nationales, conformément aux multiples accords/conventions ratifiés par le Cameroun et disposant ainsi.

En ce qui concerne le **réajustement des grilles de légalité** (référentiels de vérification de la légalité), il était supposé s'opérer à l'an 3 du calendrier (2012-2013), et préférablement à la suite du bouclage de la révision de la loi forestière et de ses textes d'application, et de la quasi-finalisation des autres processus de réforme. Les huit grilles de légalité de l'annexe II de l'Accord sont en cours de révision : il s'agit de simplifier la multiplicité et la redondance des grilles du schéma précédent par le développement et l'adoption de douze grilles comprenant une grille de légalité unique par titre (7 titres), à dérouler après avoir au préalable parcouru celle relative au type de forêt à laquelle elle s'applique (5 sources de provenance). Jusqu'ici, la révision des grilles tel que présenté par le MINFOF est une modification en profondeur des grilles et non un réajustement éventuel tel que prévu dans l'Accord. Comme contrainte d'une telle démarche, la modification de cette annexe de l'Accord peut prendre 4 à 6 mois et le parlement européen a le droit de questionner sur l'impact de la modification de l'Accord en ce sens qu'il ne dénature pas l'Accord. Il était question de développer des grilles qui couvrent l'ensemble des attributions qu'offre la loi forestière car le Cameroun a pris l'engagement de tracer tous ces bois. Ainsi en termes de priorisation, il s'agit d'élaborer les textes réglementaires complémentaires à l'instar des textes d'application relatifs aux ventes de coupe et forêts communautaires et communales, pour compléter les grilles existantes. C'est

lorsque la nouvelle loi sera adoptée qu'on pourra parler de révision ou modification des grilles.

2.1.1.3. Faible niveau d'avancement du développement du Système de Vérification de la Légalité (SVL) et de délivrance des autorisations FLEGT

Le fonctionnement du Système de Vérification de la Légalité (SVL) repose respectivement sur la vérification de la légalité de l'entité forestière, le suivi national de l'activité forestière, le contrôle national de l'activité forestière, la vérification de la conformité de la chaîne d'approvisionnement, l'émission des autorisations FLEGT et enfin l'audit indépendant. En l'état actuel du processus de mise en œuvre de l'APV, aucune des composantes de ce système global de vérification de la légalité n'est opérationnelle ou effectivement mise en œuvre.

Les outils finaux de **vérification de la légalité** (grilles de légalité : référentiels de vérification) des entités forestières ne sont pas encore réajustés. Ces grilles de légalité sont construites pour vérifier et certifier la conformité à la législation, et ce en se basant sur des critères, indicateurs et vérificateurs prédéfinis et pertinents pour une mesure efficace de la conformité des opérations forestières au cadre juridique. L'exercice actuel de révision des premières grilles de légalité est évidemment centré sur les lois et textes réglementaires qui eux-mêmes sont en cours de révision (loi forestière de 1994 et textes réglementaires par exemple) ou devront être impérativement révisés (intégration des dispositions des accords/conventions ratifiés dans les lois nationales, amélioration des aspects sociaux et environnementaux dans les textes juridiques, etc.) : ce qui suppose qu'une fois les réformes finalisées, les grilles actuellement en révision devraient être réformées et adaptées à la nouvelle donne. Les seules réformes actuellement visibles sont respectivement celle de la loi forestière et ses textes d'application qui avance à pas de tortue, et celle de la loi foncière qui pour l'instant a juste bénéficié de l'effet d'annonce présidentielle – en janvier 2011 – et semble même déconnectée de l'APV.

En somme, le réajustement des grilles de légalité, conformément au cadre juridique préalablement réformé, tel que prévu dans le calendrier de mise en

œuvre de l'Accord (Annexe IX)¹⁰, ne sera pas effectif en 2013. La tendance actuelle est la délivrance en 2013 des certificats de légalité sur la base des référentiels (grilles) axés sur le cadre juridique actuel – longtemps critiqué – et dont l'indispensable réforme faisait l'objet même des éléments de gouvernance promus par l'APV. De plus, sur le plan pratique, les impératifs respectifs de tests sur le terrain des grilles de légalité, de test du système de délivrance des certificats de légalité, et d'évaluation du fonctionnement de la vérification de la légalité avec apports éventuels de mesures correctives, qui devraient être bouclés en cette dernière année préparatoire, restent préoccupants.

Le processus **d'amélioration du système national de contrôle de l'activité forestière** demeure incomplet. En effet, bien qu'une série d'actions aient été menées de manière synergique par l'Observateur Indépendant et la Brigade Nationale de Contrôle (ateliers sur la revue des dispositions législatives et réglementaires sur le contrôle forestier, renforcement des aptitudes des contrôleurs du MINFOF par des formations dans le domaine de la conduite du contentieux et la formation militaire), aucun document sur les procédures améliorées de contrôle n'est disponible à ce jour. Pourtant il s'agit d'un produit crucial qui devrait assurer l'amélioration, la structuration du contrôle forestier, ainsi que sa mise en adéquation avec les exigences de l'APV.

Le Projet sur la mise en place d'un **Système de Traçabilité des Bois au Cameroun** (STBC) a démarré depuis avril 2010 – et est piloté par le consortium SGS-Helvetas – afin d'assurer la **vérification de la conformité de la chaîne d'approvisionnement** et de permettre au bout de 34 mois l'émission des premières Autorisations FLEGT. En ce qui concerne les réalisations, l'on peut noter le développement d'un prototype du système ainsi qu'un plan de formation pour la phase pilote, l'élaboration du plan de communication, la finalisation de trois appels d'offres pour la fourniture des

¹⁰ D'après la planification de l'annexe IX, le réajustement des grilles de légalité devrait s'opérer durant la dernière année préparatoire, donc 2012-2013, et ce après la finalisation de la réforme forestière les deux premières années (2010-2012) accompagnée de la finalisation des autres réformes et de la mise en conformité des lois par rapport aux conventions/accords ratifiés (ces dernières réformes pouvant s'étendre même durant la dernière année préparatoire concomitamment avec le réajustement des grilles).

bureaux et de la salle de formation, les équipements informatiques de formation et les PDA pour la collecte d'informations de terrain, la conduite des missions de sensibilisation et d'échange avec les opérateurs pilotes sur le terrain.

Actuellement, le système est en train d'être testé à une échelle pilote. Il a été testé aux entreprises PALLISCO et SEBC qui sont déjà bien structurées avec leur système de traçabilité en interne et le test se poursuit à la société STBK. Toutefois, à quelques mois de l'émission des premières autorisations FLEGT, l'on peut noter que le STBC souffre d'énormes manquements liés, d'une part, à sa conception et/ou élaboration, et, d'autre part, à la démarche actuelle du test d'opérationnalisation, contraintes qui jettent un sérieux doute sur son aptitude à être pleinement fonctionnel au moment de l'entrée en vigueur de l'APV en 2013. Les carences de son élaboration, évoquées par des responsables du MINFOF, comprennent entre autres l'inadaptation des Termes de Référence (développés unilatéralement par l'UE sans l'accord du MINFOF), la divergence des objectifs entre les TDR et le contrat de service (la question de l'intégration ou non des aspects de légalité dans le STBC reste non tranchée), le logiciel développé à Londres sans implication et valorisation de l'expertise nationale (experts/développeurs camerounais et personnel du MINFOF), d'où des difficultés actuelles de mise en œuvre, et la crainte de difficultés futures d'appropriation et de maintenance, la faible collaboration avec les autres administrations nationales intéressées. En ce qui concerne le test pilote, rien n'est clair sur les mécanismes de choix des sites (PALLISCO, SEBC et STBK) et la possibilité d'extension à des zones à la fois représentatives et pouvant éprouver le système. Il est donc nécessaire de tester le STBC au niveau de toutes les sources d'approvisionnement et les titres d'exploitation, et ce, en choisissant des échantillons représentatifs et faiblement structurés afin de garantir que le système peut parer aux éventuelles subtilités ou contournements des exploitants véreux.

Les divergences susmentionnées entre les TDR et le contrat de service pour le STBC laissent planer l'incertitude sur le développement effectif du Système informatisé de gestion de l'information forestière de deuxième génération (SIGIF II) qui sera l'outil informatique de **suivi national de l'activité forestière** ; le SIGIF II devrait constituer la source d'information sur la légalité à travers un système bloquant à trois signaux respectifs : régularité par rapport au

certificat de légalité (Signal 1), régularité par rapport au contentieux – SIGICOF (Signal 2), et Signal 3 (régularité par rapport au suivi national – chaîne d’approvisionnement, MESURE/fiscalité, et SYDONIA/douane). En effet, le volet d’intégration du SIGIF II dans le STBC n’est pas encore complètement clarifié, bien que des innovations techniques et technologiques requises soient en gestation au niveau du Projet STBC. Ainsi, à un an de l’entrée en vigueur de l’APV en 2013, les parties n’ont pas assuré la clarification de certains détails contractuels ou techniques nécessaires à la vérification de la légalité et l’octroi des licences FLEGT, ce qui crée des divergences d’opinion au niveau des prestataires et du Ministère en ce qui concerne l’approche d’intégration du STBC dans le SIGIF II.

Le niveau de mise en œuvre **du système de délivrance des autorisations FLEGT** est très insuffisant. Les systèmes constitutifs et préalables (STBC, SIGIF II, système de délivrance des certificats de légalité) ne sont pas complètement mis en place. Certaines des activités connexes prévues pour les deux premières années préparatoires (2010-2012) n’ont pas toujours été menées, à l’instar du développement des procédures détaillées pour la délivrance des autorisations FLEGT (activité 9.2 du calendrier de mise en œuvre de l’Accord). Et les activités prévues pour cette dernière année préparatoire (vulgarisation des procédures détaillées, étude de faisabilité de la délivrance des autorisations FLEGT électroniques et test du système de délivrance des autorisations) semblent difficile à conduire à leur terme dans les délais prévus.

2.1.1.4. L’effectivité des instances de décision et de suivi restent attendue

Les principales instances de décision bilatérales à l’instar le comité conjoint et conseil conjoint sont en en voie d’être mis en place. En effet, le contenu des projets de règlement intérieur du comité conjoint et conseil a déjà été débattu et approuvé par la partie européenne et camerounaise, et le processus de signature par les deux parties est en cours. Il est important de signaler la tenue de deux sessions des comités et conseils conjoints depuis le début de cette année respectivement en mars et juillet 2012.

L'instance nationale qui est le comité national de suivi de l'APV n'est pas encore mise sur pied, bien que des avancées soient actuellement en cours. La proposition de texte créant le Comité National de Suivi a été révisée (réduction du nombre des membres de 40 à 17) et soumise à la signature du Premier Ministre. Toutefois, l'on peut d'emblée noter que la participation des représentants des communautés locales et autochtones des principales régions forestières du Cameroun sera limitée à un représentant autochtone, bien que la Plateforme Forêts du Cameroun ait précédemment suggéré au moins 05 représentants pour les différentes régions du pays.

2.1.2. Le niveau de mise en œuvre des actions préalables est préoccupant

Sur la base des faibles avancées observées dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun, on est en droit de se demander si les premières autorisations FLEGT seront vraiment délivrées à l'échéance prévue. Et bien que les responsables du MINFOF rassurent sur le respect du calendrier, avec la délivrance des premières licences FLEGT en début 2013, et que l'UE réaffirme l'entrée en vigueur de son Règlement sur le bois illégal en mars 2013, l'observation du niveau d'avancement des activités préparatoires et préalables tend à indiquer que le Cameroun pourrait ne pas être prêt à cette échéance.

On constate par exemple que les cadres et outils opérationnels sont pour la plupart à un stade de développement ou d'amélioration, ou sont encore en attente de démarrage de la phase de développement. Et une année semble être insuffisante pour conduire efficacement les activités restantes et octroyer à terme des licences d'exportation FLEGT crédibles et acceptables (sur le plan socio-environnemental) parce qu'issues d'un système de certification solide, efficace et rigoureux, grâce à des outils de vérification actualisés, performants et connus de l'administration et des usagers.

Afin de parer à l'éventualité la plus probable qui est celle d'un retard dans la mise en œuvre de ses engagements au titre de l'APV, et de s'arrimer coûte que coûte à l'entrée en vigueur du règlement bois de l'UE, le gouvernement camerounais a pris l'option de développer un plan d'action prioritaire pour

cette dernière année préparatoire. L'essence de ce plan est le choix et la mise en œuvre rapide des activités dont le Gouvernement estimera qu'elles sont les plus importantes. Le risque principal de cette option est qu'elle se fasse aux dépens de la participation, et que la précipitation conduise à un bâclage, par un report d'activités essentielles préalables. Entre autres exemples nourrissant notre inquiétude : la feuille de route 2012 pour la réforme forestière a été établie mais il n'existe toujours aucune visibilité en ce qui concerne les réformes transversales (foncier, droit du travail, etc.). Le respect de l'échéance de 2013 pourra être irréversiblement synonyme de bâclage des quelques activités prioritaires qui seront sélectionnées et/ou de report sine die des activités importantes non sélectionnées.

La précipitation dans la construction des cadres et outils d'attestation de la légalité couplée aux failles de l'Accord risque d'aggraver le manque de crédit qui pourra être accordé aux premières licences délivrées au Cameroun.

2.1.3. Manquements organisationnels

L'APV en tant que document cadre a défini les grandes orientations en ce qui concerne les actions spécifiques et leur mise en œuvre. Toutefois, les faiblesses organisationnelles en termes de planification et de coordination efficaces des activités contribuent fortement au retard accusé dans la mise en œuvre de cet Accord.

Le calendrier de mise en œuvre de l'APV propose sur une base annuelle les activités et sous-activités qui devront être exécutées. L'absence d'élaboration par le gouvernement d'un plan détaillé de mise en œuvre (planification mensuelle par exemple) avec des indications claires sur les activités à mener ainsi qu'une responsabilisation des tâches rend difficile une application échelonnée et méthodique desdites activités ainsi qu'une bonne lisibilité de leur niveau d'avancement. En ce qui concerne l'activité portant sur l'amélioration du cadre juridique, la série des réformes ou sous-activités envisagées devrait être accompagnées d'une définition claire des objectifs spécifiques à atteindre pour chaque réforme afin de garantir la qualité du cadre juridique revu ou amélioré.

Tout le processus de mise en œuvre de l'APV reste exclusivement contrôlé par le Ministère en charge des forêts, pourtant l'exécution des activités

prévues nécessitent l'implication et la participation d'autres administrations (ministères en charge de l'environnement, du travail, des affaires sociales, etc.). Pour faciliter la dynamisation du processus, le gouvernement devrait entre autres définir les modalités de collaboration entre les différentes administrations concernées, et clarifier les rôles et responsabilités de chacun au niveau des tâches du calendrier de mise en œuvre par exemple.

2.2. Failles du contenu de l'Accord

Le document de l'Accord présente quelques failles et/ou ambiguïtés dont des usages négatifs ou interprétations orientées peuvent conduire aux résultats indésirables dans une perspective de bonne mise en œuvre de l'APV et de bonne gouvernance.

Les failles de l'Accord se rapportent principalement à la faible considération des communautés locales et autochtones et à l'absence de modalités claires d'application de certaines exigences. De manière spécifique :

- L'Accord s'intéresse insuffisamment aux communautés locales et autochtones (pour un accord de plus de 40 000 termes, les termes communautés locales et autochtones sont utilisés 3 fois au niveau du préambule de l'Accord, deux fois au niveau de l'article 17, et le terme communautés locales est exclusivement utilisé 3 fois au niveau des grilles de légalité) : l'Accord reconnaît, certes, le rôle essentiel des communautés locales et autochtones dans la gestion de l'environnement et le développement ainsi que l'importance de leur participation à la bonne réussite des politiques de gouvernance forestière mais ne définit pas des exigences suffisantes et claires pour promouvoir réellement les droits et intérêts de ces communautés ; les seules références claires à leurs droits dans les grilles de légalité se rapportent au respect des clauses sociales des cahiers de charge ; Seul l'article (17) et ses deux alinéas dispose véritablement sur les droits des communautés locales et autochtones en exigeant l'évaluation des incidences de l'Accord sur leurs modes de vie, et ce par la surveillance des incidences économiques et environnementales et la mise sur pied des mesures d'atténuation appropriées. Mais les modalités

d'application de ces dispositions ne sont pas clairement précisées. L'organisation de la protection des droits des communautés locales et autochtones dans le cadre de l'APV sera un défi à relever par les parties à l'Accord, et par l'ensemble des parties prenantes au Cameroun.

- L'APV instaure l'exigence de rendre publique les informations (annexe VII) mais ne prévoit pas de mécanismes de mise en œuvre de cette exigence. Le défi à relever ici consistera en la construction d'un mécanisme efficace destiné à assurer la dissémination de l'information. La publication sur les sites Internet des deux parties est certes requise, mais il n'existe pas de plan de publication, ni une exigence de canaux diversifiés et appropriés (pas de délai ; volet publication absent du calendrier de mise en œuvre, pourtant l'accès à l'information est importante pour la participation effective des parties prenantes ; Internet seul n'est pas l'outil approprié pour atteindre les parties prenantes et les communautés au niveau local, il en est de même pour les publications (parfois complexes et techniques) et aussi les articles de presse ou émissions des médias plus écoutés/vus dans les villes) ; il est donc nécessaire d'élargir l'approche de dissémination en utilisant des supports et moyens de communication adaptés aux communautés riveraines (radios communautaires, la divulgation de l'information dans les lieux de fréquentation à l'instar des églises, des cases/foyers communautaires, le recours aux relais communautaires, la valorisation de l'oralité le cas échéant...
- Le système d'attestation de la légalité pour la délivrance du certificat de légalité présente quelques insuffisances : il est documentaire et exclusivement contrôlé par le Ministère en charge des forêts car l'observateur indépendant officiel (conformément à la stratégie nationale de contrôle forestier de 2005, il n'est que partenaire du MINFOF) et la société civile ne seront que des sources d'information lors de l'audit indépendant.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, force est de constater que la préparation de l'APV a été une occasion inédite de collaboration entre acteurs différents. Le processus de négociation augurait d'une mise en œuvre concertée des engagements contenus dans l'Accord. Toutefois, la phase préparatoire à la mise en œuvre de l'APV a révélé des défis qu'il faudra surmonter afin d'éviter la mise en cause de la crédibilité de l'ensemble du système.

RECOMMANDATIONS

Afin d'éviter que l'expérience fâcheuse de la première certification FSC au Cameroun (certificat au rabais) ne se répète pour le cas du bois légal version APV-FLEGT, une série de recommandations ont été adressées à l'intention de l'UE et de l'État du Cameroun.

❖ Union Européenne

L'UE devrait donc :

- accompagner le Cameroun dans l'élaboration de son plan d'action prioritaire et assurer l'implication de tous les acteurs, y compris la société civile et les communautés dans la conception et la mise en œuvre de ce plan, afin de garantir que les actions préparatoires importantes ne seront ni bâclées ni reportées sine die.

❖ État du Cameroun

L'État du Cameroun devrait pour sa part :

- s'atteler à réaliser efficacement les activités restantes ;
- faire une planification stratégique et détaillée des activités restantes, laquelle présente deux options dont l'une cadrée sur le temps

nécessaire pour la mise en œuvre de toutes les actions restantes, et l'autre sur l'année restante (activités pouvant être réalisées en un an) ;

- s'assurer que tous les éléments fondamentaux (réforme du cadre juridique, système efficace de vérification de la légalité et de délivrance des autorisations FLEGT) sont mis sur pied afin de garantir la légitimité et la crédibilité des premières licences d'exportation ;
- prendre conscience que la réforme du cadre juridique ne se limite pas à la réforme forestière, et identifier tous les textes transversaux dont les révisions sont impératives pour la mise en œuvre effective de cette activité et entre autres de ses sous-activités 5.4 et 5.5 (révisions des textes fonciers, du code du travail et textes annexes, etc.) ; une feuille de route pour l'exécution des réformes de ces textes transversaux doit être établie et mise en œuvre ;
- garantir que le bois FLEGT est un bois socialement acceptable (qualité du cadre juridique réformée et protection accrue des droits et intérêts des communautés locales et autochtones) ;
- développer des mesures et plans clairs de mise en œuvre de l'annexe VII sur l'information à rendre publique, et procéder à la publication systématique des informations et ce à travers des canaux appropriés même pour les acteurs des zones éloignées ;
- clarifier les rôles et responsabilités des différentes administrations impliquées ;
- formaliser dans la loi en cours de révision le rôle de l'Observateur Indépendant officiel et même des observateurs informels comme la société civile et les communautés dans le système de contrôle de l'exploitation forestière ;
- assurer l'implication effective de la société civile dans la mise en œuvre de l'Accord.

Centre pour l'Environnement et le Développement (CED)

B.P.: 3430 Yaoundé, Cameroun

www.cedcameroun.org | ced@cedcameroun.org

Tel: 00237 2222 3857 | Fax: 00237 2222 3859