global witness

Guide de l'Observation Indepéndante des Forêts

global witness

Global Witness est une organisation non gouvernementale britannique qui travaille principalement sur les rapports existants entre les violations des droits environnementaux et celles des droits de l'Homme, et plus spécialement sur l'impact de l'exploitation des ressources naturelles sur les pays et leurs populations. Grâce à des techniques d'investigations novatrices, Global Witness réunit des informations et des éléments de preuves qui peuvent être utilisés pour les campagnes de lobbying et de sensibilisation. Les informations de Global Witness sont utilisées pour informer les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les ONG et les médias. Global Witness est apolitique.

Pour plus d'information sur l'Observation Indépendante des Forêts à Global Witness, contacter :

DAVID YOUNG
dyoung@globalwitness.org
+44 (0)20 7561 6392

REINER TEGTMEYER
rtegtmeyer@globalwitness.org
+44 (0)20 7272 6731

LAURA FURONES
lfurones@globalwitness.org
+44 (0)20 7561 6365

www.globalwitness.org/projects

Guide de l'Observation Indépendante des Forêts

Avant-propos 3

Préface 5

Résumé exécutif 7

1 Introduction 11

1.1 *Comment utiliser ce guide ?* 13

1.2 *À qui est destiné ce guide ?* 15

2 Qu'est ce que l'Observation Indépendante des Forêts ? 17

2.1 *Définition* 18

2.1.1 Objectifs 18

2.1.2 Activités 20

2.1.3 Terminologie 21

2.2 *Parties prenantes* 23

3 Le contexte des OIF 25

3.1 *Application de la loi forestière et gouvernance* 26

3.1.1 Problèmes de mauvaise gouvernance 27

3.1.2 Baux forestiers 29

3.1.3 Exploitation forestière et réduction de la pauvreté 30

3.2 *La nature de l'illégalité* 31

3.2.1 Faiblesses de la loi forestière 31

3.2.2 Faiblesses de l'administration et du contrôle 36

3.2.3 Faibles capacités de gestion forestière 40

3.2.4 Faiblesses des processus légaux et juridiques 42

3.3 *Où a-t-on besoin de l'OIF ?* 45

3.3.1 État de la forêt 45

3.3.2 Performance de l'industrie 47

3.3.3 Volonté politique 48

3.3.4 Existence d'un système à observer 51

3.3.5 Demande du marché 52

3.3.6 Moteurs de l'OIF 52

4 Conception des OIF 55

4.1 *Institutions d'accueil et arrangements institutionnels* 57

4.1.1 Accords contractuels 57

4.1.2 Panel d'experts 60

4.1.3 Autres rapports formels 62

4.2 *Termes de Référence* 63

4.2.1 Objectif réalisables 66

4.2.2 Activités : Observation forestière 66

4.2.3 Autres activités 67

4.2.4 Établissement de rapports 70

4.2.5 Mandat 70

4.2.6 Durabilité 72

4.3 *Financement* 73

4.4 *Risques* 75

4.5 *Adapter les fournisseurs d'OIF au contexte* 77

4.6 *Indicateurs d'impact* 80

4.6.1 Information et transparence 80

4.6.2 Responsabilisation et professionnalisme 82

4.6.3 Gouvernance et effet de levier dans l'environnement politique 84

4.6.4 Conséquences fortuites possibles 87

5 Mise en œuvre 89

5.1 *Premières étapes* 90

5.2 *Missions et rapports* 93

5.2.1 Planification et préparation d'une mission 94

5.2.2 Réalisation d'une mission 97

5.2.3 Rapports de mission et suivi 100

5.3 *Systèmes de suivi des dossiers* 102

5.4 *Bilan de la période d'élaboration et rapports récapitulatifs* 104

5.5 *Médiation des relations* 105

5.5.1 Coopération avec les autorités forestières 105

5.5.2 Élaboration de rapports factuels et objectifs 106

5.5.3 Maintien des relations pendant la publication des rapports 107

5.5.4 Secteurs à effet de levier 108

5.5.5 Le rôle des donateurs 109

5.5.6 Développer la confiance des parties prenantes 110

5.6 *Obstacles à la mise en œuvre* 112

6 Conclusions 115

Annexes 117

ANNEXE I : *Autres initiatives liées à l'observation des forêts* 118

ANNEXE II : *Accords de Partenariat Volontaires (APV) de l'UE* 126

ANNEXE III : *Outils nécessaires à l'observation des forêts* 127

ANNEXE IV : *L'OIF au Cambodge et au Cameroun* 130

A4.1 Global Witness et le Cambodge 130

A4.2 Global Witness et le Cameroun 133

A4.3 Comparaisons 137

ANNEXE V : *Projet d'observation des délits forestiers au Cambodge : Échelle d'évaluation des investigations* 138

ANNEXE VI : *Comparaison statistique de différents pays sélectionnés* 139

Références 140

ENCADRÉ 1 : *Les visites aux prisonniers de guerre de la Croix-Rouge* 20

ENCADRÉ 2 : *Le mandat des observateurs électoraux* 22

ENCADRÉ 3 : *Automatismes régulateurs* 26

ENCADRÉ 4 : *Combattre la corruption institutionnalisée* 28

ENCADRÉ 5 : *Activités illégales dans le secteur forestier* 32

ENCADRÉ 6 : *Enfreindre la loi* 35

ENCADRÉ 7 : *Questions indicatives à se poser au moment d'évaluer la nécessité d'une OIF* 46

ENCADRÉ 8 : *Une typologie de la corruption* 50

ENCADRÉ 9 : *Modèle de Termes de Référence* 64

ENCADRÉ 10 : *Liste des informations auxquelles l'observateur devra être capable d'accéder* 71

ENCADRÉ 11 : *Le coût de l'OIF* 74

ENCADRÉ 12 : *Impact sur les crimes forestiers – Cambodge et Cameroun* 83

ENCADRÉ 13 : *Guide de la loi forestière* 91

ENCADRÉ 14 : *Missions de terrain et liste de vérification des opérations de suivi* 93

ENCADRÉ 15 : *Échelons administratifs* 96

ENCADRÉ 16 : *Éléments requises pour un système de suivi des dossiers* 102

ENCADRÉ 17 : *Contenu des rapports de mission* 107

ENCADRÉ 18 : *Comment fonctionne la certification* 118

ENCADRÉ 19 : *Vérification de l'Origine Légale (VOL) et Vérification de la Conformité Légale (VCL)* 129

ENCADRÉ 20 : *Le secteur forestier du Cameroun – Historique des étapes importantes* 133

ENCADRÉ 21 : *Les activités de Global Witness au Cameroun* 136

TABLEAU 1 : *Différents permis d'exploitation du bois* 34

TABLEAU 2 : *Études de faisabilité de l'OIF* 44

TABLEAU 3 : *Indicateurs de l'OIF* 81

TABLEAU 4 : *Matrice de décision des investigations* 95

ILLUSTRATION 1 : *Cadre conceptuel de l'OIF* 19

ILLUSTRATION 2 : *Légalité et illégalité* 31

ILLUSTRATION 3 : *Les institutions forestières en Ouganda : séparation des rôles* 58

ILLUSTRATION 4 : *Adapter les fournisseurs au contexte* 77

ILLUSTRATION 5 : *Exemple de tracé de courbe* 99

ILLUSTRATION 6 : *Système de suivi des contentieux au Cameroun* 103

ILLUSTRATION 7 : *Équateur – Externalisation de l'application de la loi* 121

ILLUSTRATION 8 : *Bois illégal saisie à des postes de contrôle en Équateur* 122

ILLUSTRATION 9 : *Philippines: Comités Multisectoriels de Protection Forestière (MFPC)* 124

ILLUSTRATION 10 : *Arrangements institutionnels relatifs à l'OIF au Cambodge, 1999-2003* 131

ILLUSTRATION 11 : *Arrangements institutionnels relatifs à l'OIF au Cameroun, 2000-2005* 135

Avant-propos

Ce *Guide de l'Observation Indépendante des Forêts* arrive à point nommé car de nombreux gouvernements à travers le monde cherchent de plus en plus à améliorer la transparence et l'objectivité dans les fonctions d'État. La participation des principaux pays producteurs et consommateurs de bois aux initiatives FLEG (Application des Réglementations Forestières et Gouvernance) est un signe encourageant.

Cet intérêt a besoin d'être consolidé par des mesures pratiques et efficaces, impliquant les gouvernements, le secteur privé, les ONG et la société civile des pays concernés, dans l'amélioration de façon irréversible du contrôle et de la réglementation des activités forestières.

À cet égard, l'OIF, à savoir l'intervention d'un observateur travaillant indépendamment, s'est déjà avérée un outil très utile, réduisant les activités illégales et conduisant à la poursuite des contrevenants. L'OIF permet de rassembler des preuves objectives des infractions, d'évaluer le degré de l'illégalité et d'observer le système de contrôle. Elle met en exergue les points où il y a contradiction entre les paroles et les actes, et promeut des actions correctives. En travaillant avec les représentant officiels concernés, cela peut mener directement à des améliorations dans les domaines des lois et réglementations forestières, de l'application de la loi et de la gestion forestière.

Patrick Alley
Directeur de Global Witness, juillet 2005

Cameroun

Le contrôle forestier et le suivi du contentieux constituent des activités régaliennes de l`Etat qui incombent au Ministère des Forêts et de la Faune.

La création du Ministère de l'Environnement et des Forêts le 09 Avril 1992 et la signature du décret portant organisation dudit Ministère en 1998 ont laissé planer une période de flottement au cours de laquelle les opérations de contrôle forestier ont été quelque peu délaissées.

En effet, bien que la loi nº 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des Forêts, de la Faune et de la Pêche en République du Cameroun confie expressément cette activité aux Agents assermentés de l'Administration des Forêts, il s'est cependant trouvé que certains personnels ont travaillé de connivence avec les exploitants forestiers, créant ainsi de vastes réseaux d'exploitation illégales des ressources forestières. Les rapports des missions de contrôle et les P.V. dressés s'en sont trouvé biaisés.

Avec l'adoption du Plan d'Action d'Urgence suite à la déclaration de Yaoundé issue du sommet des Chefs d'Etats d'Afrique Central en mars 1999, le Gouvernement Camerounais s'est engagé dans la lutte acharnée contre l'exploitation illégale des forêts en intégrant dans sa politique forestière les nouveaux concepts de bonne gouvernance et notamment la reprise en main des activités de contrôle avec cette fois-ci la présence d'un Observateur Indépendant aux côtés des services de terrain du MINEF aujourd'hui MINFOF. L'Observateur Indépendant ainsi recruté ayant pour missions essentielles de s'assurer que :

- les techniques et les procédures de contrôle, de même que les normes d'intervention en milieu forestier sont exécutés conformément à la loi aussi bien par le personnel MINFOF commis au contrôle que par les exploitants forestiers titulaires des titres d'exploitation ;
- les infractions constatées sur le terrain sont réelles et confirmées par l'Observateur Indépendant ;
- les P.V. qui sous-tendent les rapports de mission relèvent des infractions réellement observées sur le terrain

La présence d'un Observateur Indépendant et l'élaboration d'une stratégie de contrôle où le Comite de lecture des rapports des mission MINFOF/OI joue un rôle prépondérant sont par là même une garantie de l'objectivité des opérations de contrôle forestier au Cameroun.

S.E. Jean Bosco Samgba Ahanda
Inspecteur Général du MINFOF, Cameroun, juillet 2005

Liste des Abréviations

ADI	Amendes, dommages et intérêts. Ensemble des sanctions financières pouvant être imposées aux contrevenants
AFLEG	*Africa Forest Law Enforcement and Governance initiative* ; Application de la réglementation forestière et gouvernance en Afrique
APV	Accords de partenariat volontaires ; Accords bilatéraux entre un pays producteur de bois et l'UE, couvrant une série d'actions visant à promouvoir le bois légal
AusAID	Programme gouvernemental australien pour le développement international
BRIK	*Badan Revitalisasi Industri Kayu* ; Organisme de revitalisation de l'industrie forestière en Indonésie
CAS	Crédit d'ajustement structurel
CE	Commission européenne
CEDENMA	*Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente* ; Comité équatorien pour la défense de la nature et de l'environnement.
CICR	Comité international de la Croix-rouge
CIDA	*Canadian International Development Agency* ; Agence canadienne pour le développement international
CITES	*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna* ; Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
COMIFAC	Commission des ministres en charge des forêts d'Afrique Centrale
CSA	*Canadian Standards Association* ; Association canadienne de normalisation
Danida	*Danish development agency* ; Agence danoise pour le développement international
DENR	*Department of Environment and Natural Resources*, Philippines ; Ministère philippin de l'Environnement et des Ressources Naturelles
DFFS	*Department of Forestry and Wildlife* (MAFF), Cambodge ; Département cambodgien des Forêts et de la Faune Sauvage
DFID	*Department for International Development*, R.-U. ; Ministère britannique du Développement International
DI	*Department of Inspection* (MoE), Cambodge ; Département cambodgien des inspections
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EIA	*Environmental Investigation Agency*, ONG britannique
EITI	*Extractive Industries Transparency Initiative* ; Initiative de transparence des industries extractives
ENA FLEG	*Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance initiative* ; Application de la réglementation forestière et gouvernance en Europe et Asie du Nord
ETPIK	*Eksportir Terdaftar Produksi Industri Kehutanan* ; Groupe indonésien des exportateurs agréés de produits forestiers
EU FLEGT	*European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade initiative* ; Application de la réglementation forestière, gouvernance et échanges commerciaux dans l'Union européenne
FAO	*Food and Agriculture Organisation of the United Nations* ; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la communauté financière Africaine
FCMO	*Forest Crime Monitoring Office*, Cambodge ; Bureau cambodgien d'observation des infractions forestières
FCMRP	*Forest Crime Monitoring Reporting Project*, Cambodge ; Projet cambodgien d'observation et de signalement des infractions forestières
FCMU	*Forest Crime Monitoring Unit*, Cambodge ; Unité cambodgienne d'observation des infractions forestières
FEMA	Fondation d'État du Milieu Écologique, Mato Grosso, Brésil
FID	*Forest Inspection Division*, Ouganda ; Division de l'inspection des forêts
FLEG	*Forest Law Enforcement and Governance* ; Application de la réglementation forestière et gouvernance
FNUF	Forum des Nations unies sur les forêts
FORCOMS	*Forest Concession Monitoring System in Central Africa* ; Système d'observation des concessions forestières en Afrique centrale.
FSC	*Forest Stewardship Council* ; Conseil de gestion responsable des forêts
GDF	Gestion durable des forêts
GFW	*Global Forest Watch*
GPS	Système de positionnement global. Réseau de 24 satellites orbitant autour de la terre grâce auquel les personnes possédant des récepteurs au sol sont capables de déterminer leur emplacement géographique, à 10 ou 100 mètres près
GRC	Gouvernement royal du Cambodge
IFD	Initiative pour la forêt durable
IFIA	*Inter-African Forest Industries Association*
IIED	*International Institute for Environment and Development* ; Institut international pour l'environnement et le développement
IRM	Institut des ressources mondiales
ITTO	*International Tropical Timber Organization* ; Organisation internationale des bois tropicaux
IUCN	*World Conservation Union*
MAFF	*Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries*, Cambodge ; Ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche
MdE	Ministère de l'Environnement, Cambodge
MFPC	*Multisectoral Forest Protection Committees*, Philippines
MINEPAT	Ministère des Affaires Économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire, Cameroun
MINFIB	Ministère des Finances et du Budget, Cameroun
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune, Cameroun. En décembre 2004, le gouvernement camerounais a divisé en deux branches le Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF), créant le MINFOF et le MINEP (Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature)
MTCC	*Malaysian Timber Certification Council* ; Conseil malaisien de certification du bois
NFA	*National Forest Authority*, Ouganda
ODI	*Overseas Development Institute* ; Institut de développement d'outremer
OIF	Observation Indépendante des Forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PE	Protocole d'entente
PFNL	Produits forestiers non ligneux
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRCF	Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières
PSRF	Programme pour la Sécurisation des Recettes Forestières, Cameroun
PV	Procès verbal ; Acte officiel rendant compte d'une infraction, établi par un agent agréé sur le terrain et contresigné par l'individu ayant commis l'infraction ou son représentant. Toute procédure légale débute sur la base de ce document.
RIIA	*Royal Institute of International Affairs, Chatham House* ; Institut Royal d' Affaires Internationaux
SGD	Systèmes de gestion de données ; systèmes informatiques utilisés pour rassembler, stocker et manipuler des données dans un but de gestion, quel qu'il soit
SGS	Société Générale de Surveillance ; Société de conseil basée en Suisse
SIG	Système d'information géographique. SIG est un système informatique de cartographie capable de rassembler, de stocker, de manipuler et d'afficher des informations géographiques référencées (données spatiales)
SIGICOF	Système Informatique de Gestion d'Informations et de Suivi de Contentieux Forestières, Cameroun
SIGIF	Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière, MINFOF, Cameroun
STABEX	Fond de Stabilisation des recettes d'Exportation de l'UE
SUNAT	*Superintendencia Nacional de Administración Tributaria ;* Administration fiscale nationale du Pérou
TdR	Termes de Référence
UCC	Unité centrale de contrôle ; Unité centrale chargée de la mise en œuvre de la loi forestière au sein du MINFOF (Cameroun)
UE	Union européenne
UFA	Unité forestière d'aménagement
UTM	*Universal Transverse Mercator*. UTM est le système le plus couramment utilisé pour trouver l'emplacement de tout point du globe, grâce aux relevés GPS et SIG
VCL	Vérification de la conformité légale
VIBL	Vérification indépendante du bois légal
VOL	Vérification de l'origine légale

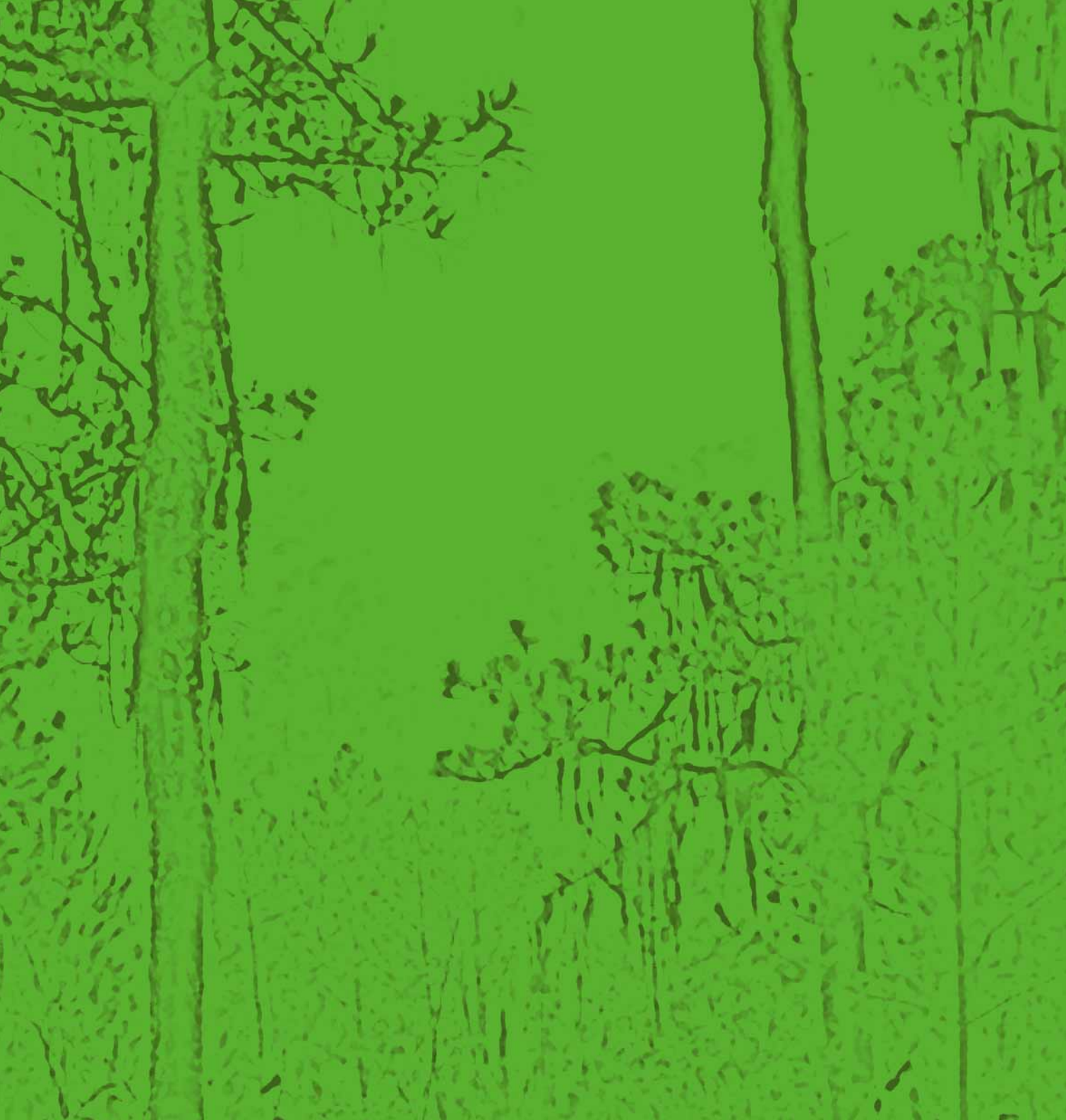
Préface

L'observation indépendante des forêts et Global Witness

Au cours de la dernière décennie, Global Witness s'est construit une réputation internationale pour son travail sur les relations entre l'exploitation des ressources naturelles et les problèmes liés au respect des droits de l'homme. Elle a réalisé des enquêtes dans plus de 20 pays, en se concentrant sur certaines ressources clés (comme les diamants, le pétrole, les minéraux et le bois) qui sont utilisées pour financer la corruption et les conflits humains. Son travail, qui fait appel à des méthodes d'investigation révolutionnaires, consiste à rassembler des informations et des preuves qui sont ensuite utilisées pour informer les gouvernements, les organisations intergouvernementales (comme les Nations unies), les ONG et les médias.

En 1999 Global Witness a mis en place au Cambodge, la première initiative d'observation indépendante de terrain de l'application de la loi forestière. Cette initiative a été conduite pendant presque quatre ans avant d'être transférée à une autre organisation. Le deuxième projet d'Observation Indépendante des Forêts (OIF) à être mis en œuvre dans le monde l'a également par Global Witness, notamment au Cameroun de 2000 à 2005. L'organisation a ainsi acquis une expérience considérable aussi bien dans la mise d'informations crédibles sur les ressources naturelles à la disposition du grand public, des gouvernements et bailleurs, la gestion des projets d'OIF. C'est une position unique pour expliquer le concept de l'OIF et pour maintenir le haut niveau d'indépendance et de professionnalisme requis pour réussir dans la mise en œuvre de tels projets. Pour des détails sur les projets réalisés au Cameroun et au Cambodge, prière de se reporter à l'Annexe 5.

En plus du développement de ce Guide, Global Witness s'attache actuellement à étendre l'OIF à d'autres pays où l'exploitation forestière illégale a des conséquences économiques et environnementales majeures. En 2004-2005, plusieurs études de faisabilité et missions pilotes ont été menées en Afrique Occidentale, Centrale et Australe, ainsi qu'en Amérique Centrale et en Amérique du Sud. Ces études ont fait l'objet de rapports qu'il est possible de consulter sur le site web de Global Witness. La diffusion active de ce Guide ainsi que l'offre de formations associées spécifiquement adaptées aux besoins locaux font également partie du travail de Global Witness dans son appui à l'OIF.



Résumé exécutif

L'OBSERVATION de l'application de la réglementation forestière existe déjà sous une forme ou une autre dans de nombreux pays et contextes, le secteur forestier apparaissant particulièrement vulnérable aux problèmes de mauvaise gouvernance. L'exploitation forestière requiert un minimum, d'investissement assez bas (une tronçonneuse et un moyen de transport peuvent suffire). Mais la valeur du produit est élevée. Les forêts sont par conséquent vulnérables à l'exploitation aussi bien de leurs ressources que des populations locales qui, bien souvent, n'ont pas d'autres moyens d'existence. Dans un mécanisme de cercle vicieux, la mauvaise gouvernance permet l'épanouissement de la corruption, de la fraude et du crime organisé, à travers l'exploitation forestière illégale et le commerce associé. Les conséquences sont bien connues : une exploitation non durable des ressources forestières ayant pour conséquence une dégradation de l'environnement, une perturbation de l'ordre social pouvant entraîner des conflits et une pression à la baisse sur les prix du bois.

L'OIF consiste en l'utilisation des services d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'Etat, fournit une évaluation du respect des dispositions légales, ainsi que des observations et des conseils sur les systèmes officiels de mise en œuvre de la réglementation forestière.

L'observation indépendante des forêts (OIF) constitue une approche unique de l'évaluation et du renforcement du respect du droit dans le secteur forestier. En complétant l'application officielle de la loi forestière par l'objectivité et la crédibilité auprès du grand public d'une tierce partie indépendante, l'OIF peut permettre d'améliorer la transparence à court terme tout en contribuant au développement d'une structure législative et réglementaire saine pour un développement forestier responsable.

L'OIF s'articule autour de la mise en place d'un partenariat entre une institution officielle « hôte » responsable de la supervision du secteur forestier et une organisation d'observation mandatée. La principale activité de l'observateur est de conduire des enquêtes sur le terrain afin d'observer le travail de l'agence officielle de contrôle forestier et de documenter les activités illégales dans la forêt et le commerce associé. Ces investigations conduisent à la publication d'informations faisant autorité sur les opérations forestières, lesquelles sont largement mises à la disposition de tous les acteurs du gouvernement, de l'industrie et de la société civile. En observant les activités officielles de contrôle forestier, l'OIF permet l'identification des mécanismes de l'illégalité et de la corruption. Les observateurs travaillent afin que les preuves qu'ils accumulent soient prises en compte, et ils travailleront toujours de manière proactive pour empêcher toute résistance à une meilleure gouvernance.

L'OIF nécessite ainsi au départ un certain niveau d'engagement de la part des gouvernements des pays producteurs de bois et s'applique le mieux dans les situations politiques qui n'ont encore pas dégénéré en conflit ou en un écroulement total de l'appareil d'Etat. Elle est plus appropriée comme instrument de lutte contre la corruption dans des systèmes faibles, où l'illégalité est significative et la volonté politique de réformes peu marquée, bien que des appels pour le changement proviennent d'officiels, de citoyens et de bailleurs de fonds Au fur et à mesure de l'accroissement de la tendance à une meilleure gouvernance dans de tels contextes, l'OIF peut apporter une évaluation transparente et faisant autorité sur la réalisation ou non des objectifs poursuivis. Après une certaine avancée, la fonction d'observation devrait être déléguée aux instituions locales et au bout du compte cesser de représenter un projet externe, pour devenir un composant permanent de la gestion du secteur forestier.

La réussite de tout projet d'OIF est largement tributaire de la manière dont il a été monté. Le choix de l'observateur et de l'institution officielle hôte détermine les futurs succès. Les deux partenaires doivent faire preuve d'un engagement vis-à-vis du processus et l'observateur doit en plus bénéficier d'une certaine crédibilité vis-à-vis du grand public et faire montre d'une bonne connaissance de l'environnement politique et organisationnel dans lequel il va évoluer. Quant à l'institution officielle hôte, il n'est pas nécessaire que ce soit le ministère des Forêts ; il peut s'agir également d'une commission interministérielle ou multisectorielle, d'un corps législatif ou d'un médiateur indépendant. Un groupe d'experts, composé de représentants du gouvernement, des organismes donateurs, du secteur privé et de la société civile, devrait également être mis en place pour valider tous les résultats de l'OIF.

Il est important que toutes ces relations institutionnelles soient formalisées par le biais de Termes de Référence (TdR). Ce document joue également un rôle essentiel dans la définition exacte de ce qui sera observé, des informations requises, de la manière dont la qualité sera assurée et des protocoles qui gouverneront la validation et la publication des résultats. En plus de régler les détails pratiques, les TdR se doivent de refléter et de garantir les principaux objectifs de l'OIF, à savoir la transparence, l'obligation de rendre compte, les réformes politiques et procédurales, ainsi que la participation. Les TdR doivent établir de manière claire la mission de l'observateur et mettre en place des conventions ayant force obligatoire pour lui permettre d'accéder sans contraintes aux informations, de se déplacer librement et de rendre publics ses résultats.

Une fois les structures de l'OIF convenues, la planification, la mise en œuvre et l'élaboration des rapports des missions de terrain deviennent les principales composantes du projet, des équipes composées du personnel de l'observateur et de membres de l'administration devant effectuer des missions de contrôle soit conjointement, soit de manière indépendante. Les missions de contrôle peuvent s'effectuer à divers endroits (forêt, scierie, usine, port, etc.), soit de manière programmée et systématique, soit pour enquêter sur des cas précis de soupçons d'irrégularités. Les équipes chargées des missions sur le terrain doivent trouver un équilibre entre les missions ciblant des centres d'intérêt précis et les missions de routine conçues pour couvrir toutes les zones faisant l'objet de titres d'exploitation forestière. Dans tous les cas, une équipe de mission doit savoir ce qu'elle recherche et il est donc important qu'elle rassemble à l'avance tous les documents de base nécessaires (tels que les cartes montrant les limites des titres d'exploitation forestière)

et qu'elle mette en place un plan sur les manières d'accéder aux zones concernées et d'enquêter sur elles.

Pendant qu'elle est sur le terrain, si elle a des doutes quant à la légalité d'une activité découverte l'équipe de l'observateur documente de la manière la plus complète ses constats et prépare soigneusement des notes, références GPS, photographies ainsi que des enregistrements vidéo. Les rapports sont dressés en fonction de protocoles bien spécifiques, détaillant les faits et présentant les preuves qui pourront être utilisées plus tard dans les poursuites judiciaires. Par la suite, le rôle de l'observateur passe à celui d'observation des actions de suivi menées par la structure officielle en charge du contrôle et les autorités forestières en général ou la justice, en réponse aux recommandations du rapport de mission, mettant en exergue les cas où celles-ci ont ou non été prises en compte de manière appropriée. Il convient de rappeler qu'à tout moment la responsabilité de poursuivre en justice les contrevenants et de veiller à l'application de la loi incombe aux membres de l'administration et non à l'observateur.

L'OIF va pourtant beaucoup plus loin que la simple présentation de rapports sur les activités forestières d'un pays. En fait, sa contribution sans doutes la plus significative et la plus durable est certainement de permettre l'ouverture d'un débat sur la gouvernance au sein du secteur forestier et au-delà. Idéallement, un « espace politique » émerge lorsque toutes les parties prenantes peuvent aborder les questions émergeantes ou controversés. Ce processus peut contribuer à renforcer l'intérêt de l'appareil d'Etat dans le partage des responsabilités entre les structures gouvernementales et avec des groupes de citoyens. L'OIF offre à la société civile un moyen de faire part de ses préoccupations, stimulant par là-même un élan pour les réformes et une plus grande participation démocratique.

Malgré cette capacité de cohésion avec de plus grands systèmes de gouvernance, ou peut-être à cause de cela, la mise en œuvre de l'OIF peut s'avérer difficile en pratique. Il peut par exemple arriver que la relation cruciale existant entre l'observateur et son institution hôte devienne tendue du fait des diverses circonstances, et cela peut menacer le succès de toute l'initiative. En cherchant activement à établir des relations constructives et professionnelles avec le gouvernement, de même qu'avec l'industrie et la société civile, l'observateur peut contribuer à atténuer de telles tensions.

Il est vrai qu'une telle tâche difficile et délicate, particulièrement dans la mesure où l'observateur doit veiller à maintenir la qualité de son travail et son intégrité de son travail, notamment en demandant l'accès à l'information, le droit d'entreprendre des missions indépendantes et de faire connaître ses résultats au grand public. Il pourrait devenir plus facile de faire valoir ces droits lorsqu'un certain niveau de compréhension et de confiance s'est développé avec l'institution hôte. Mais en cas de résistance forcenée, l'observateur doit être capable de rendre compte de l'inertie des autorités et de permettre au grand public de tirer ses propres conclusions.

Comme cela est le cas avec de nombreuses initiatives de réforme, l'OIF fera face à une résistance naturelle au changement. Un observateur étant quelque chose de nouveau et étrange, il peut arriver que certaines parties prenantes le reçoivent à contrecoeur. Bien sûr, toute organisation ou pays qui prend le parti d'initier une OIF prend une mesure radicale pour enrayer des problèmes récurrents. Les pays concernés devraient être loués pour s'être ouverts aux conclusions d'un observateur, ce qui en soi-même représente une avancée très significative en direction de la transparence. La présence d'un observateur mandaté par l'état est un moyen de pression qui peut fonctionner à tous les niveaux du commerce du bois, est c'est également l'opportunité d'intérioriser les composantes clés d'une bonne gestion des affaires.

L'OIF ne suffit pas pour impulser par elle-même la prise de bonnes lois et de mesures efficaces pour assurer l'exécution desdites lois. Bien souvent, des réformes plus larges dans le domaine de la gouvernance forestière (et au-delà) sont également nécessaires. Les actions actuelles qui visent à la mise en place de systèmes complémentaires à l'OIF, tout au moins en ce qui concerne les concessions industrielles, bénéficient d'un certain soutien politique, notamment à travers les initiatives du G8 et le processus FLEG(T) lancé par l'UE. Ces actions sont également soutenues par le fait que certains éléments dans l'industrie qui sont sensibles à la réputation sur le marché international. Tout ceci fait que la demande d'OIF va aller croissante au cours des années à venir.

En fin de compte, malgré tout, c'est aux citoyens qu'il incombe de demander des comptes aux autorités, et non aux organismes extérieurs. Si dans le passé, l'OIF a été élaborée comme un projet ayant une durée de vie limitée, les fonctions qu'elle remplit devraient être considérées comme un élément permanent des pratiques de bonne gouvernance. Finalement, son rôle devrait être repris par des structures nationales de gouvernance impliquant pleinement une société civile locale dont les pouvoirs auront préalablement été renforcés.

1 Introduction

1.1 *Comment utiliser ce guide ?*

1.2 *À qui est destiné ce guide ?*

AUTREFOIS, il était difficile pour les politiciens et autres dirigeants de parler publiquement de la corruption et des pratiques illégales dans le secteur forestier. Récemment cependant, il a été reconnu qu'un problème existe, et que les personnes qui sont au pouvoir ont le devoir d'intervenir. Depuis que les impacts économiques et environnementaux de ces activités illégales sont mieux compris, le débat public s'est intensifié et des solutions potentielles commencent à émerger.

En tant que partie intégrante de ce processus, l'OIF a été reconnue comme un outil important dans la lutte contre l'illégalité. Elle a montré sa grande efficacité dans la révélation des lacunes des systèmes tendant à assurer l'application des lois et dans l'identification des politiques et lois nécessitant de faire l'objet d'une réforme, de même que dans l'indication des infractions individuelles et le suivi des procédures judiciaires subséquentes L'OIF vise pas uniquement la mise en application de la loi ; elle vise également la bonne gouvernance, la transparence et le renforcement de la société civile. Ces objectifs sont au centre des préoccupations des gouvernements et des bailleurs de fonds, et la contribution de l'OIF à leur réalisation a été reconnue dans les principales déclarations politiques telles que celles émanant de l'AFLEG, de l'EU FLEGT et du G8.

L'OIF s'est développée plus ou moins spontanément en réponse à des situations locales, et ce n'est que par la suite qu'elle est devenue plus délibérément structurée. Les expériences du Cambodge et du Cameroun, ainsi que les initiatives similaires prises dans d'autres pays, ont montré comment l'OIF fonctionne dans la pratique, et ont permis de tirer des leçons précieuses pour l'avenir. Aujourd'hui, il semble nécessaire d'institutionnaliser le concept d'OIF et d'étendre son impact à de nombreux autres pays, en lançant de nombreux programmes similaires basés sur cette expérience. Tôt ou tard, les opérations d'observation devront aller au-delà du format d'un projet portant seulement sur quelques années, et être conceptualisées de manière à devenir un aspect permanent de la gestion des forêts.

Ce *Guide de l'Observation Indépendante des Forêts* est le premier compte-rendu complet de ce que représente l'OIF. Son but principal est de clarifier et de promouvoir le concept de l'OIF, tout en reconnaissant que lorsque l'on traite des questions politiquement sensibles de gouvernance, il y a toujours des divergences d'opinion. En plus d'offrir une introduction conceptuelle, ce guide a la fonction d'un manuel pratique et il explique comment s'élabore et se met en œuvre un projet d'OIF. Toute partie de ce guide peut être reproduite sans avoir obtenu au préalable l'autorisation des éditeurs.

© Jenny Daltry | *Fauna & Flora International*

1.1 *Comment utiliser ce guide ?*

Qu'est ce que l'Observation Indépendante des Forêts ?

Le Chapitre 2 propose une définition de l'OIF ainsi qu'une description de sa structure conceptuelle. Il explique la terminologie utilisée et identifie les parties prenantes impliquées dans l'application de la loi forestière et dans l'observation. L'élément clé de l'OIF, c'est le statut dont elle bénéficie : indépendant mais officiel. Les observateurs agissent dans l'intérêt du public, indépendamment de la structure hôte (qui est en général, mais sans que cela soit systématique, un gouvernement). En même temps, le statut d'officiel a l'avantage de faciliter chez l'observateur l'accès aux informations officielles, la coopération avec la structure officielle en charge du contrôle forestier et l'exercice du droit de visiter toute partie du domaine forestier national.

L'OIF constitue un complément à d'autres initiatives, comme les programmes volontaires de certification et les processus réglementaires, et ce de deux façons : elle est une solution intérimaire qui permet de réduire les activités illégales relativement rapidement et elle aide au développement de solutions à long terme en offrant une compréhension approfondie des mécanismes complexes de l'illégalité. Certaines de ces initiatives sont résumées dans l'Annexe 1 intitulée : *Autres initiatives liées à l'observation des forêts*.

Le contexte des OIF

Le Chapitre 3 explique le contexte d'application de la loi forestière et de gouvernance dans lequel l'OIF intervient. Les influences historiques ainsi que la focalisation sur la réduction de la pauvreté qui caractérisent la plupart des travaux de développement actuels sont inclus dans cet aperçu général. Le chapitre décrit également la nature de l'illégalité dans le secteur, montrant la faiblesse de la loi, de l'administration, de la gestion forestière et des processus légaux et judiciaires. Pour bien affronter l'illégalité, il est essentiel de bien en comprendre les mécanismes. Ainsi, cette section peut être utile dans la conception des programmes d'OIF. Elle peut également être utilement consultée au moment de la mise en œuvre d'un programme.

Le chapitre présente également cinq facteurs clés qui peuvent aider à définir les endroits où l'OIF peut être la plus utile : l'état de la forêt, la performance de l'industrie, la volonté politique, l'existence ou non d'un système de mise en application de la loi, ainsi que la nature précise du marché du bois dans la zone concernée. L'OIF est plus faisable là où la ressource a une valeur internationale (économique, sociale et environnementale), lorsque l'illégalité est importante et la volonté politique de réformes peu marquée, bien que des appels pour le changement proviennent de bailleurs de fonds, d'officiels et de citoyens. Au fur et à mesure de l'accroissement de la tendance à une meilleure gouvernance, l'OIF peut apporter une évaluation transparente et faisant autorité sur la réalisation ou non des objectifs poursuivis. À la fin du chapitre, un résumé sous forme de points énumère les éléments qui peuvent inciter les différentes parties prenantes à soutenir l'OIF.

Conception de projet d'OIF

Le Chapitre 4 présente toutes les principales étapes de la conception d'un bon projet d'OIF. La procédure commence avec l'identification des partenaires potentiels. Parmi ces partenaires, figureront les bailleurs de fonds du projet et une institution officielle hôte, qui peut être ou non le ministère des Forêts. Lorsque cette institution n'est pas le ministère des Forêts, un accord formel avec l'autorité forestière est aussi requis.

Dans sa plus grande partie, le chapitre s'attache à décrire les principaux composants des Termes de Référence (TdR) qui accompagneront le projet. C'est avec des TdR clairs, négociés et compris de tous dès le départ que l'on peut assurer la mise en œuvre réussie d'un projet. Ce sont eux qui stipuleront les domaines sur lesquels l'observateur devra mettre l'accent, les informations auxquelles il aura besoin d'accéder, les mécanismes de contrôle et de validation de la qualité, ainsi que les protocoles entourant la publication. Dans tous les TdR, quatre dispositions clés devront apparaître : l'accès sans restrictions aux informations nécessaires, la liberté de visiter n'importe quelle partie du domaine forestier, le droit de publier les preuves objectives et la propriété partagée des résultats.

Dans le processus de conception du projet, un accent particulier est également mis sur la durabilité et , dans le cas où l'OIF est menée par une organisation internationale, l'inclusion d'une stratégie de sortie. Le chapitre aborde ensuite brièvement la question du financement, ainsi que celle de la nécessité de trouver, en fonction du contexte et des besoins, l'organisation la mieux apte à occuper les fonctions d'observateur.

Le chapitre se termine par l'identification des indicateurs potentiels permettant d'évaluer l'impact de l'OIF. Comme pour les réformes de gouvernance en général, l'évaluation des OIF est difficile pour deux raisons : la première, c'est que l'absence d'informations au départ fait qu'il est parfois compliqué d'établir un scénario de base à partir duquel les évaluations peuvent être réalisées ; la deuxième, c'est que si certaines catégories d'infractions peuvent être stoppées par le biais d'une meilleure mise en œuvre de la loi, d'autres peuvent devenir plus fréquentes, ce qui rend difficile la question de savoir si le bilan est positif ou non. Une liste des indicateurs possibles est fournie, ainsi qu'une description des résultats immédiats et des impacts à long terme qui ont été constatés lors des projets actuels ou passés d'OIF.

Mise en œuvre

Le Chapitre 5 détaille les mécanismes pratiques de l'OIF. Il commence par les premières étapes nécessaires pour mettre en place un observateur. Des conseils sont également donnés sur la manière de planifier et de réaliser les missions sur le terrain et sur les éléments qui aident à la rédaction d'un bon rapport. Les étapes nécessaires pour suivre les mesures juridiques ou administratives prises ou non après les missions sur le terrain sont également décrites. Pendant la mise en œuvre de l'OIF, il est important de se référer à la Section 3.2, sur la nature des infractions et sur les faiblesses que l'on retrouve communément dans les lois, les systèmes répressifs et les opérations d'exploitation du bois. Dans ce contexte, il peut également être utile de se référer à l'Annexe 3, *Outils nécessaires à l'observation des forêts*, qui résume les outils utilisés dans les autres formes d'observation, et qui peuvent compéter l'OIF.

La façon dont un observateur aborde sa mission est d'une importance critique, et le chapitre comprend une section sur les attitudes et perceptions que les personnes impliquées dans le processus ont de leur rôle. L'OIF se fait souvent dans un contexte politique où les décideurs sont impliqués dans l'illégalité et pourraient souhaiter la perpétuation d'un mauvais système de mise en œuvre de la loi. Cette section indique donc dans le détail comment faire face à de tels défis de la manière la plus susceptible de contribuer à la réalisation de l'objectif de gestion forestière durable pour le bénéfice des populations. Il est très important que l'observateur maintienne des relations avec les autorités forestières et les autres parties prenantes. Concilier ceci avec l'obligation de rester indépendant demande parfois un solide discernement et un grand art de diplomatie, notamment en ce qui concerne la publication des résultats. Un observateur très sensible aux problèmes environnementaux ou sociaux peut être tenté d'utiliser un langage trop émotif et d'exagérer. Cela pourrait susciter des critiques sur son propre comportement et détourner l'attention de l'essentiel du message de l'OIF. Inversement, un observateur ouvert à la corruption discréditerait l'ensemble du concept d'OIF. L'OIF doit occuper le juste milieu et préserver son intégrité à tout moment. L'observateur a intérêt à accepter de telles contraintes et à rester irréprochable.

Enfin, le Chapitre 5 présente certains des obstacles qui peuvent entraver la mise en œuvre de l'OIF. Les activités illégales sont souvent le résultat de faiblesses systémiques. Par conséquent, une interprétation trop étroite de l'OIF ne pourra pas changer de manière significative le contexte opérationnel. C'est pourquoi, tout en observant les progrès dans des cas particulier, les observateurs se doivent à plus large échelle de chercher à comprendre et à améliorer le cadre de gouvernance dans lequel ils travaillent. Toutes les constantes en matière de corruption et de pratique illégale auront tendance à se rectifier devant une meilleure exécution de la loi. Si l'observateur (ou la structure officielle en charge du contrôle) ne prend pas en compte l'un ou l'autre de ces changements et ne réajuste pas son travail en conséquence, il peut donner la fausse impression que le respect de la loi s'est améliorée, quand en fait ce sont les types d'infractions qui ont changé. Il est donc important de procéder périodiquement à une évaluation du rôle et de la mission de l'observateur, pour convenir des changements à apporter afin que l'OIF puisse continuer à être pertinente et efficace. Une vision partagée et des relations constructives avec l'institution officielle hôte constitueront une bonne base pour convenir de tout changement.

1.2 *À qui est destiné ce guide ?*

Ce guide a été écrit pour quatre groupes de lecteurs, dont chacun pourra être intéressé par différents chapitres :

Les potentielles **institutions officielles hôtes** et les **gouvernements** trouveront en les chapitres 2 à 4 une bonne entrée en matière. Les éléments théoriques fournis dans le Chapitre 2 pourraient constituer la base d'une Cadre Logique pour l'OIF. Le Chapitre 3 en particulier aidera les décideurs à statuer sur la question de savoir si l'OIF est l'outil qui convenable, en fonction des circonstances dans lesquelles ils évoluent. Les mécanismes du marché, influencés par des accords bilatéraux tels que ceux qui ont été passés entre l'Indonésie et le Royaume-Uni, la Norvège, la Chine et le Japon et les certificats de légalité du FLEGT qui régira les relations entre l'UE et les pays producteurs de bois (voir Annexe 2), sont des initiatives de plus en plus importantes qui visent au contrôle de l'exploitation et du commerce illégal du bois. La crédibilité publique dont ces initiatives ont besoin peut être apportée par l'OIF. Le Chapitre 4, qui discute des options offertes aux institutions officielles hôtes des projets d'OIF est d'un intérêt particulier. Il fournit également beaucoup de détails sur les composants essentiels des TdR, et se termine avec la proposition d'une structure de base permettant d'évaluer l'efficacité de l'OIF, laquelle orientera à la fois la conception et la mise en œuvre du projet.

Les **agents en charge du contrôle forestier**, ainsi que les **organisations non gouvernementales** et **communautaires** seront particulièrement intéressés par le chapitre 5. Ce chapitre décrit dans le détails les étapes pratiques qui sont nécessaires pour mettre en place un projet d'OIF, réaliser un travail d'investigation sur le terrain, présenter des preuves d'une manière qui soit juridiquement solide et agir à partir des éléments rassemblés. La plupart de ces étapes sont appropriées au rôle des agents en charge du contrôle, et les outils et méthodologies peuvent également être adoptées par les ONG locales et les associations communautaires souhaitant jouer un rôle plus important dans l'observation des opérations forestières locales. Pour leur travail d'investigation et d'observation, ces groupes peuvent également trouver utile de se référer à la Section 3.2, *La nature de l'illégalité*, et à l'Annexe 3, *Outils nécessaires à l'observation des forêts*.

Les **observateurs indépendants des forêts** seront particulièrement intéressés par le chapitre 5 car celui-ci décrit la manière de veiller à ce que l'OIF demeure appropriée et efficace. La façon dont un observateur aborde sa tache est d'une importance critique, et il doit veiller à préserver son intégrité à tous moments. Ce chapitre décrit non seulement les étapes pratiques qui interviennent dans la gestion d'une image publique et la réalisation de missions sur le terrain. Il donne également des conseils sur la manière de gérer les situations litigieuses et d'identifier les points d'appui utiles pour promouvoir la prise d'actions sur la base de rapports d'OIF. La majeure partie du chapitre 4 est également essentielle pour les observateurs, en ce qu'il donne des informations sur la conduite du comité en charge des rapports et présentent les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'élaborer des TdR. Il suggère également les types d'opérations forestières qu'il convient d'observer.

Les **bailleurs de fonds** sont une cible clé de ce livre, dans la mesure où une grande partie des opérations d'OIF dépend des financements apportés par les donateurs. L'OIF est potentiellement un outil très puissant et très efficace dans les réformes de gouvernance, la collecte et de distribution des impôts, et par conséquent dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Mais pour empêcher que ses objectifs soient contrecarrés par des personnes influentes que des réformes pourraient déranger, il est important que les bailleurs de fonds y apportent un appui politique constant. L'implication des bailleurs de fonds dans la conception du projet (chapitre 4) et dans la médiation (Section 5.5) est particulièrement importante.

SERIAL NUMBER
76J15025
MODEL G
WHEEL LOADER

2

Qu'est ce que l'Observation Indépendante des Forêts ?

2.1 *Définition*

2.2 *Parties prenantes*

L'OIF est une approche relativement nouvelle du combat contre l'illégalité dans le secteur forestier. En ce qu'elle intervenant délibérément au premier plan des problèmes liés à la gouvernance forestière, elle constitue à la fois une innovation et un défi. La présente section décrit dans ses grandes lignes, le cadre conceptuel de l'OIF. Elle explique la terminologie et identifie les parties prenantes de la mise en œuvre de la loi forestière et par extension de l'observation.

2.1 *Définition*

L'observation indépendante des forêts (OIF) est l'utilisation des services d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'Etat, fournit une évaluation du respect des dispositions légales, ainsi que des observations et des conseils sur les systèmes officiels de mise en oeuvre de la réglementation forestière.

Son statut d'indépendant mais officiel est fondamental dans le concept d'OIF. Dans la plupart des pays où l'OIF est appropriée, les ressources forestières sont pour l'essentiel des biens publics, et non la propriété d'un individu, d'une entreprise ou du gouvernement actuellement en fonction. Ainsi, les observateurs travaillent pour l'intérêt public, indépendamment de l'institution officielle hôte, qu'il s'agisse ou non d'une structure gouvernementale. Par ailleurs, le statut officiel de l'observateur lui confère également des avantages, notamment en lui facilitant l'accès aux informations et aux forêts elles-mêmes, et en aidant à la coopération avec les structures en charge du contrôle forestier.

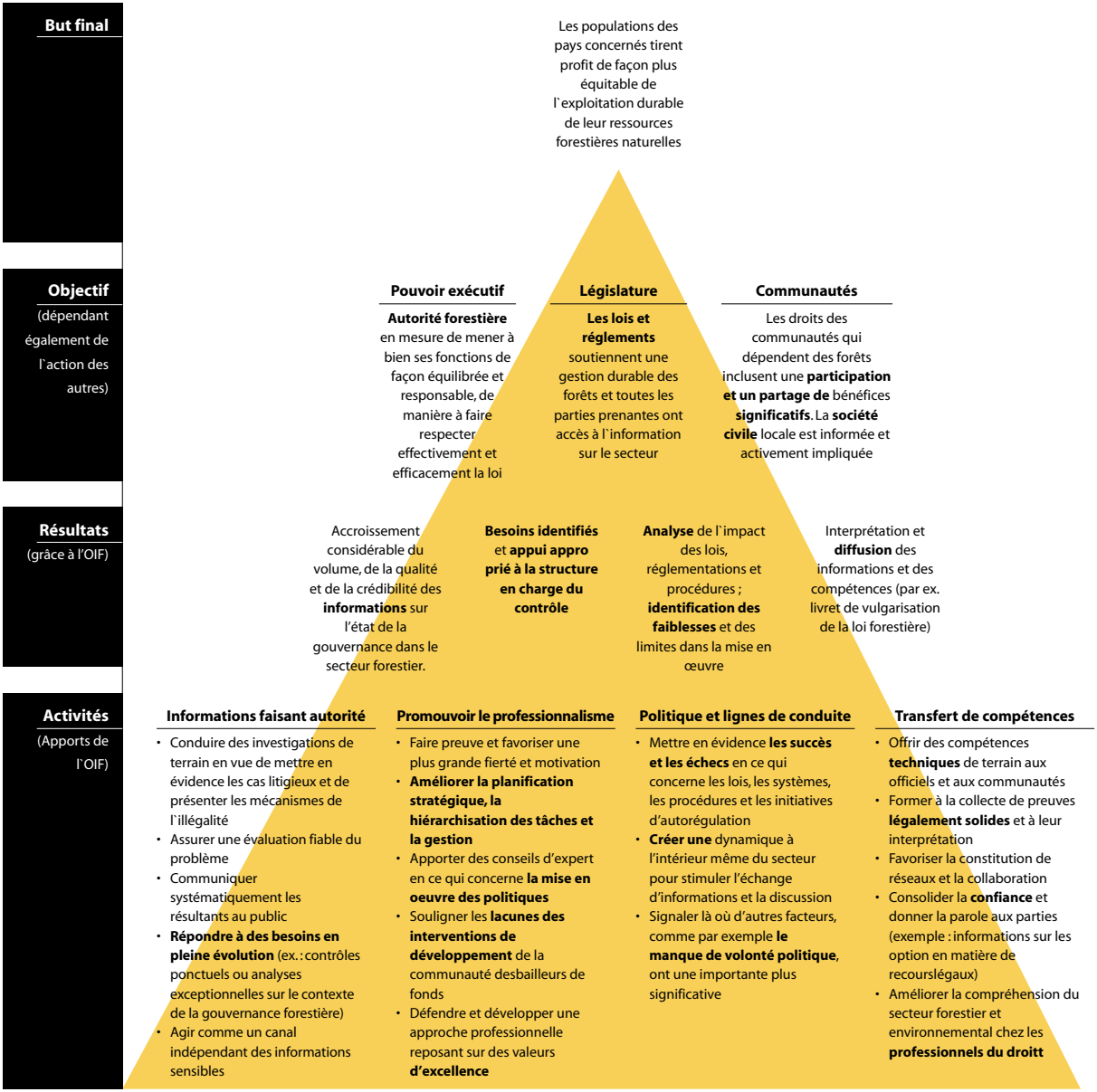
Dans une certaine mesure, l'observateur agit comme un homologue de structure officielle en charge du contrôle forestier. Il peut répertorier et suivre les actions prises contre les infractions forestières, renforcer la mise en œuvre de la loi forestière et observer les progrès officiels effectués dans la lutte contre les infractions forestières. Pour le faire, l'observateur doit évaluer de façon indépendante le respect de la loi en détectant et en signalant les infractions, et en faisant pression pour la suppression de celles-ci et pour la poursuite de ceux qui enfreignent la loi. Bien que l'observateur ne soit pas responsable de la découverte et de la dénonciation de toutes les infractions commises, il doit permanemment avoir une idée précise de l'étendue des activités illégales. Son rôle consiste à indiquer les mécanismes des activités illégales et de la corruption, et à proposer où et comment le système a besoin de changements. Pour cela, il peut par exemple s'attacher à améliorer la planification stratégique, la définition de l'ordre de priorité et la gestion des ou fournir des conseils d'expert sur la manière de mettre les politiques en pratique. Quoique l'OIF constitue une validation de l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre de la loi forestière et de la gouvernance, elle ne délivre pas de certificat de légalité. Sa fonction est de mettre en relief les faiblesses du système de contrôle en se concentrant sur les activités illégales. D'autres approches, comme la certification de légalité et de durabilité, ont pour but de valider la légalité. Pour plus de détails sur ces approches, prière de consulter l'Annexe 1.

2.1.1 Objectifs

Comme le montre l'Illustration 1, l'OIF tend à contribuer directement aux objectifs globaux de la réforme du secteur forestier. Ces objectifs sont liés à la *réforme législative, la volonté et la capacité des autorités forestière à mettre en œuvre* cette législation et par conséquent à faire appliquer la loi, et à la capacité de *la société civile à demander des comptes à ces pouvoirs publics*. Ils sont basés sur l'idée suivant laquelle un accroissement de la transparence et de l'obligation de rendre conduira à des réformes irréversibles dans le secteur. Les problèmes de mauvaise gouvernance, que ce soit au niveau local ou ministériel, seront pointés du doigt et portés au domaine public pour discussions et actions. Au bout du compte, l'OIF est un instrument qui permet de veiller à ce que les bénéfices obtenus du fait de la gestion et de l'utilisation des ressources naturelles d'un pays soient partagés de manière (plus) équitable entre toutes les parties prenantes, en d'autres termes que ce ne soit plus les exploitants illégaux qui profitent du système, mais l'Etat et les communautés. De plus en plus, les gouvernements et les politiques internationales prétendent être en accord avec cet objectif. L'OIF met en exergue les points où les paroles ne correspondent pas aux actes. Dans ce cadre, les principaux résultats les susceptibles d'être réalisés sont les suivantes :

- Amélioration de la transparence en ce qui concerne les informations et les décisions à prendre dans le secteur forestier ;
- Meilleure détection et poursuite des activités illégales, et meilleure application de la loi ;
- Meilleure gouvernance à travers un travail analytique, d'un débat éclairé et d'une plus grande participation ;
- Plus grande compréhension et meilleur respect de la loi.

ILLUSTRATION 1 : *Cadre conceptuel de l'OIF*



2.1.2 Activités

La principale activité de l'OIF consiste à réaliser des investigations sur le terrain au cours desquelles les observateurs indépendants (accompagnés ou pas d'agents de l'administration des forêts) observent et documentent les activités, qu'elles soient légales ou frauduleuses, dans la forêt et les circuits de commercialisation. Les observateurs travaillent avec les représentants du gouvernement, la société civile, et le secteur privé des pays producteurs de bois. Ils fournissent des informations objectives et faisant autorité sur les opérations forestières, et sont très attachés à ce que ces informations puissent être mises à la disposition de tous.

Ce type d'observation peut être effectué à plusieurs niveaux. Idéallement, toutes les étapes suivantes seront couvertes, mais la décision d'inclure chacune de ces étapes dans le processus d'observation dépendra fortement du contexte :

- L'allocation initiale de l'ensemble des titres d'exploitation du bois d'autres produits ou services forestiers, incluant l'exploitation industrielle, l'utilisation agro-industrielle des plantations forestières, la conservation et le développement du tourisme, ainsi que les titres de foresterie communautaires des peuples indigènes
- La gestion des opérations forestières et des activités d'exploitation, prenant en compte par exemple l'inventaire de suivi, la tenue des dossiers, le suivi des grumes, l'exploitation à faible impact et les produits forestiers non ligneux
- La transformation et la commercialisation subséquentes des produits forestiers, avec éventuellement une étude de leurs aspects environnementaux et sociaux ainsi que des questions liées à l'emploi
- La collecte et la distribution des impôts, amendes et autres paiements, y compris les systèmes de partage des bénéfices.

Il est essentiel que l'OIF soit conduite d'une façon qui permette de développer la confiance et l'assurance de toutes les parties prenantes, y compris le personnel ministériel, les opérateurs du secteur privé, les bailleurs de fonds et la société civile. Ceci implique la gestion des relations d'une manière politiquement sophistiquée, en utilisant beaucoup de diplomatie, tout en recherchant, vérifiant et dénonçant les faits de manière proactive. La crédibilité de l'OIF repose sur

ENCADRÉ 1 : *Les visites aux prisonniers de guerre de la Croix-Rouge*

Le Comité international de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge (CICR) établit un accords avec les états ayant signé la Convention de Genève pour rendre visite à des prisonniers de guerre. Dans sa négociation des conditions d'accès, la Croix-Rouge n'accepte pas de demi-mesures ; soit elle obtient un mandat complet, soit elle ne fait pas de visites du tout. Sur son insistance, un protocole strict des conditions de visite est établi. Le CICR est d'avis que cela ne peut que rendre service aux autorités d'être d'accord avec cette approche, même si elles n'en voient pas immédiatement la nécessité.

L'objectif déclaré du CICR n'est pas de montrer du doigt ce qui ne va pas, mais d'améliorer les conditions de détention. À leur avis, les échecs systémiques sont plus importants que les échecs individuels. Bien souvent, les autorités ne sont pas au courant de ce qui se passe dans leurs propres prisons. Parfois, le CICR peut décider de ne pas négocier les conditions d'accès car cela risquerait de porter tort à ses autres activités.

Le CICR travaille dans la plus stricte confidence ; s'il rend ses informations publiques, ce n'est qu'en dernier ressort. Ses représentants écrivent d'abord plusieurs rapports qui ne sont délivrés qu'aux autorités, et ils n'émettent aucun rapport à l'attention des médias.

Les autres groupes qui travaillent pour le respect des droits de l'homme ne disposent pas du même mandat pour effectuer les visites en prison et leurs informations proviennent souvent de sources secondaires. Grâce aux mandats officiels, le CICR obtient souvent ses informations directement à la source. Le CICR ne souhaite pas spécialement qu'il y ait d'autres intervenants – si les gouvernements avaient le choix, ils pourraient choisir l'organisme le moins embêtant.[2]

sa capacité à enquêter dans les situations politiquement sensibles et sur son engagement à suivre fidèlement les TdR convenus. On peut trouver ici un parallèle avec le contrôle international des ventes d'armes :

« Les états parties et autres parties prenantes doivent être persuadés qu'il n'y aura pas de négligence, de violation volontaire des clauses de confidentialité ou d'utilisation abusive des informations de la part de l'organisation ou des ses employés internationaux… Par conte… les informations gardées secrètes par tout organisme de vérification, que ce soit ou non à la demande de l'Etat, ne peuvent pas être utilisées pour développer la confiance au régime de vérification parmi les membres du traité ou, de manière plus générale, parmi la communauté internationale. »[i]

2.1.3 Terminologie

Jusqu'à présent, l'OIF s'est principalement focalisée sur le suivi et le contrôle officiels de contrôle des concessions et autres permis de gestion forestière, à l'exclusion des activités illégales dans les zones protégées et en dehors de zones de concession et, dans un moindre mesure, au transport et à la transformation. Certains ont qualifié l'OIF de « contrôle des contrôleurs ». Pourtant, «*observation des opérations (officielles) de contrôle* » est la qualification la plus exacte, en ce qu'elle fait ressortir les différentes fonctions accomplies par les agents en charge de l'observation et ceux en charge du contrôle, et implique que l'observation est un élément essentiel et continu (même si elle peut prendre différentes formes et être effectuée par différentes intervenants au fil du temps). Par contre, l'expression « contrôle des contrôleurs » pourrait fusionner les rôles séparés de l'observateur et du contrôleur, laissant entendre que l'observation pourrait se terminer à un moment ou à un autre. Alors que les services d'une organisation internationale prenant part à l'OIF peuvent ne pas être requis pour le long terme, la fonction d'observation doit rester un élément essentiel de ce qui constitue une bonne gouvernance, et ne saurait en aucun cas être limitée aux pays forestiers ou en voie de développement.

L'observateur produit des preuves factuelles, présentées de manière neutre. Les informations en elles-mêmes n'ont pas de pouvoir, ce qui confère le pouvoir c'est la mise en application des informations. En ce sens, l'observateur ne saurait remplacer les agents de contrôle et il n'est pas en mesure de poursuivre en justice les personnes coupables de délits fo-

Agents en charge du contrôle visitant un parc à grumes au Cameroun

ENCADRÉ 2 : *Le mandat des observateurs électoraux*

Les observateurs électoraux interviennent en général uniquement lorsqu'ils sont sûrs qu'ils seront bien reçus par les principales forces politiques d'un pays. L'une des priorités fondamentales est le respect de la souveraineté du pays en question, et les observateurs électoraux ne souhaitent pas que l'on pense qu'ils imposent leur présence dans un pays.

Il n'existe pas de convention universelle sur l'observation d'élections, mais certaines institutions ont élaboré des principes dont l'utilisation est recommandée. Les principes d'assistance électorale des Nations unies prennent en compte, entre autres choses, la nécessité de développer la confiance dans le processus électoral, de déceler les fraudes, d'évaluer la légitimité des processus électoraux et de proposer des solutions qui peuvent apporter une amélioration.

En général, les rapports établis par les observateurs électoraux sont remis à la commission électorale du pays en question, et rendus publics par l'organisme observateur des élections. Le gouvernement du pays n'est nullement dans l'obligation de suivre les recommandations contenues dans ces rapports, mais il doit faire face aux commentaires qui sont faits autour de l'élection, y compris les commentaires émanant des observateurs.[3]

restiers ni de faire exécuter les changements politiques et procéduraux. L'approche est comparable d'une certaine manière à celle des visites en prison effectuées par la Croix-Rouge (voir Encadré 1), et à celle de l'observation des élections (voir Encadré 2). Dans les deux cas, l'observateur a un statut officiel mais indépendant, et son rôle est de rendre compte des actions des officiels responsables, et non de prendre leur place. Tous les observateurs s'évertuent à maintenir les plus hauts critères d'objectivité et à respecter les protocoles, tout en observant eux-mêmes un minimum de critères établis par le biais des TdR. Les observateurs et autres travaillent afin que des actions soient prises sur la base des informations qu'ils récoltent, par le biais d'améliorations dans les systèmes de gouvernance. Si dans le cas de l'OIF et de l'observation des élections, les rapports sont mis à la disposition du grand public, la Croix-Rouge ne soumet ses rapports qu'à l'autorité hôte et il est très rare qu'elle publie ses résultats.

Observation externe

L'expression « observation externe » a été utilisée pour décrire un ensemble plus large d'opérations d'observation effectuées par un tiers[4], par exemple, lorsqu'il n'y a pas de système de contrôle à observer, ou en l'absence d'un mandat explicite des autorités chargées de la mise en œuvre de la loi pour entreprendre une observation indépendante. Ainsi, les principes de collecte des données s'appliquent de la même façon à l'OIF et à l'observation externe, au contraire des arrangements institutionnels. L'EIA et Telapak ont toutes deux soutenu l'observation externe en Indonésie, en formant et en équipant des groupes de la société civile pour les aider à collecter et à propager des informations, avec l'ONG internationale EIA très présente en arrière-plan. Le projet vise à « *développer la capacité des ONG locales en proposant des équipements, des stages de formation et des stratégies pour participer à la collecte et à la diffusion d'informations précises sur l'exploitation illégale des zones à forte biodiversité en Indonésie.* »[5] Depuis 2004, Global Witness a entrepris des opérations d'observation externe au Cambodge, et aujourd'hui elle continue à observer les activités de la nouvelle agence d'exécution du projet d'observation. L'Illustration 4 (dans la Section 4.5) donne des indications sur les circonstances dans lesquelles l'observation externe, l'OIF ou le contrôle à partir d'un bureau peuvent seraient appropriés.

2.2 *Parties prenantes*

La seule force de l'OIF réside dans la dynamique des relations de l'observateur avec les divers intervenants du secteur forestier – le gouvernement, l'industrie, les communautés locales et les bailleurs de fonds - dont chacun peut avoir des spécificités internes. (Les motivations pouvant entraîner les différents groupes à prendre part à une OIF sont présentées dans la Section 3.3). Contrairement à une organisation d'observation auto désignée de la société civile, l'observateur établit un contrat avec l'institution officielle hôte pour fournir un service d'observation d'appui. Ce rôle officiel permet au observateur d'avoir accès aux informations officielles liées à la gestion forestière, comme les certificats et les cartes des titres d'exploitation (en cours ou arrivés à expiration), ainsi que les statistiques et les documents relatifs à la perception des impôts. Ce mandat clair est essentiel pour vérifier les activités des officiels et la mise en œuvre des opérations forestières. En ce sens, la fonction de l'observateur est assez proche de celle d'un auditeur dans le domaine du suivi financier.

Le positionnement stratégique de l'OIF permet d'essayer de coordonner différents intérêts tacites. De même que toute autre initiative visant à améliorer la gouvernance, le rôle de l'OIF est d'élaborer une vaste coalition qui permette de faire évoluer les intérêts, lesquels ne sont pas toujours légitimes et peuvent parfois être conflictuels. La contribution de l'OIF tend à se faire surtout au niveau pratique –des conseils clairs, basés sur des faits concrets, sur les façons d'améliorer la mise en œuvre des politiques qui, sur le papier, sont judicieuses et soutenues par la majorité. Cependant, cette approche pratique ne signifie pas que l'OIF peut échapper au défi que représente le fait d'évoluer dans une arène politique. Tous ceux qui ont des intérêts dans l'industrie doivent participer à la discussion plutôt que d'être mis de côté (ou, si l'on utilise la terminologie de la Structure Logique, plutôt que d'être relégués dans la colonne de gauche) dans la catégorie 'risques et hypothèses'.

Dans le passé, le choix de l'institution officielle hôte a généralement porté sur le ministère des Forêts. Mais le terme générique de « gouvernement hôte » recouvre une diversité d'institutions, y compris celles relevant de l'exécutif ou du législatif, dont certains peuvent être semi autonomes et soumis leur propre conseil d'administration ou commission. Le choix de l'institution hôte pour l'OIF est donc d'une importance cruciale, car l'impact de l'OIF sera limité dans un montage institutionnels où il y a une mauvaise séparation des pouvoirs entre les décideurs, les autorités législatives, les gestionnaires et les agents chargés de la mise en œuvre de la loi.

S'il est important d'entretenir des bonnes relations avec toutes les parties prenantes, des relations trop étroites avec l'institution hôte ou la société civile locale peuvent s'avérer inopportunes, s'il en résulte des accusations de partialité ou d'incapacité à maintenir les plus hauts standards d'indépendance et d'objectivité. C'est pourquoi, quel que soit le pays, à chaque fois que l'observateur aura un rôle classique de « renforcement des capacités », il sera nécessaire que ce rôle soit bien explicité dans son mandat. Ceci permettra d'éviter de susciter de fausses attentes et des déceptions subséquentes, que ce soit au niveau de l'institution hôte ou des autres parties prenantes, par rapport à ce que l'OIF peut ou ne peut pas fournir.

3 Le contexte des OIF

3.1 *Application de la loi forestière et gouvernance*

3.2 *La nature de l'illégalité*

3.3 *Où a-t-on besoin de l'OIF ?*

L'OIF FONCTIONNE dans un cadre social, institutionnel et politique complexe. Ce chapitre passe en revue les principales dimensions de ce cadre. Celles-ci sont : les problèmes de mauvaise gouvernance, où les systèmes des automatismes régulateurs sont inadaptés ; les constantes historiques des droits sur les terres forestières et leurs conséquences sur les droits et les responsabilités d'aujourd'hui ; et enfin les efforts pour obtenir une réduction de la pauvreté, laquelle est à la base d'une grande partie du travail de développement. La nature de l'illégalité dans le secteur forestier est également expliquée ; cette section servira au moment de la conception de l'OIF et pourra également être consultée pendant la mise en œuvre. La question clé de l'évaluation de la nécessité d'une OIF est également abordée en détail et, à la fin du chapitre, un résumé sous forme de points énumère les éléments qui peuvent inciter les différents intéressés à soutenir l'OIF.

3.1 *Application de la loi forestière et gouvernance*

Le secteur forestier est particulièrement sensible aux problèmes de mauvaise gouvernance. L'exploitation forestière requiert un minimum d'investissements assez bas (une tronçonneuse et un moyen de transport peuvent suffire) mais la valeur du produit est élevée. Les forêts sont par conséquent vulnérables à l'exploitation aussi bien de leurs ressources que de leurs populations, qui, bien souvent, n'ont pas d'autre moyen pour survivre. Dans un mécanisme de cercle vicieux, la mauvaise gouvernance permet l'épanouissement de la corruption, de la fraude et du crime organisé à travers l'exploitation forestière illégale et le commerce associé. Les conséquences sont bien connues : une exploitation non durable des ressources forestières entraînant une dégradation de l'environnement, des problèmes de perturbation de l'ordre social pouvant entraîner des conflits et des atteintes aux droits de l'homme, ainsi qu'une pression à la baisse sur les prix du bois. Un groupe de l'industrie a récemment commandité une étude dans laquelle il a été estimé que « *les ressources illégales font baisser les prix mondiaux de 7 à 16 % en moyenne* ».[7]

La demande internationale en matière de bois est l'un des facteurs qui contribuent le plus au crime forestier. Aucune des grandes nations consommatrices de bois n'interdit l'importation ou la commercialisation de bois et de produits ligneux dérivant d'une exploitation effectuée en violation des lois du pays d'origine, ce qui fait qu'il y a peu d'éléments légaux pour décourager de telles pratiques commerciales. En parallèle, et d'une certaine manière en réponse à ce phénomène, l'industrie du bois et les gouvernements ont promudiverses initiatives.

Certification

L'industrie a pris plusieurs initiatives pour développer le principe de certification des produits forestiers. Il s'agit d'une action volontaire de sa part, qui couvre divers aspects : environnement, main d'œuvre, gestion forestière, économie et lois. Fondamentalement, la certification dépend de la volonté de l'industrie à réaliser les investissements nécessaires, lesquels à leur tour dépendent de la présence ou non d'un marché où des tels investissements pourraient être avantageux. Cependant, malgré le fait que des programmes de certification existent depuis plus de 10 ans, il y a très peu de forêts naturelles tropicales à valeur élevée qui ont été certifiées. Il semble donc qu'il y ait un besoin d'approches complémentaires. Pour plus de renseignements sur la certification, prière de se rapporter à l'Annexe 1.

Processus internationaux

Les gouvernements des pays producteurs et consommateurs ont, avec l'aide d'organisations internationales, soutenu l'élaboration d'une série d'accords internationaux, dont les suivants :

- Les *déclarations d'intention régionales*, comme par exemple les plans d'actions FLEG pour l'application de la législation forestière et la gouvernance en Asie de l'Est, en Afrique (AFLEG), en Europe (EU FLEGT) et en Europe et Asie du Nord (ENA FLEG).
- Les *décisions formelles internes* comme les expressions de « *concern and intent* » émises par l'Organisation internationale des droits tropicaux (ITTO), l'Organisation des

encadré 3 :
Automatismes régulateurs

La Bolivie est un bon exemple de pays où il existe des automatismes régulateurs dans le secteur forestier. Le Superintendant des forêts bolivien est désigné personnellement par le Président, qui le choisit à partir d'une liste de trois candidats présentée par le Congrès. Le Superintendant est en droit d'occuper ses fonctions pendant 6 ans, soit une année de plus que le mandat présidentiel.

Cette procédure protège le Superintendant des intérêts particuliers de politique et de parti.[6] Ceci représente un grand progrès par rapport à la situation précédente, où le ministre avait le pouvoir de destituer très sommairement le Superintendant. Bien souvent, celui-ci ne durait que quelques mois au mieux.

Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ainsi que le Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF) et son associé, Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF).[8]

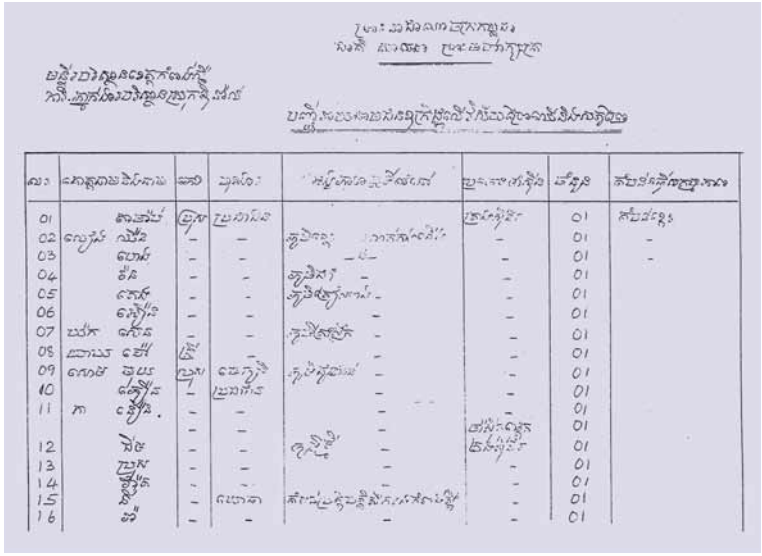
- Les *accords bilatéraux* entre les pays producteurs de bois et les pays ou blocs consommateurs, comme par exemple les Protocoles d'entente (PE) entre le Royaume-Uni, la Norvège et la Chine, la Déclaration Commune du Japon et de l'Indonésie et les Accords de partenariat Volontaires (APV) FLEGT prévus entre l'UE et les pays producteurs de bois (voir Annexe 2).

En tout, il existe au moins dix types de conventions mondiales et d'accords multilatéraux et bilatéraux qui proposent d'améliorer la conformité légale, mais à ce jour, seuls les APV ont des dispositions potentiellement exécutoires. Le soutien politique à une meilleure application de la loi forestière a été réitéré très récemment lors du la rencontre des ministres de l'Environnement et du Développement du G8 en mars 2005 :

« Nous convenons de renforcer notre soutien aux pays producteurs dans leurs efforts pour s'attaquer aux problèmes d'exploitation forestière illégale et autres activités associées par les mesures suivantes : en combattant la corruption par le biais d'une transparence améliorée et d'un meilleur accès à l'information, notamment en ce qui concerne l'attribution des droits et revenus issus de l'exploitation forestière ; en renforçant la capacité à appliquer les lois sur la forêt, la faune et la flore et autres lois pertinentes ; en engageant les services de la société civile et des communautés locales pour ces actions ; en rétablissant les systèmes de mise en œuvre de la loi et les systèmes administratifs dans les situations post conflictuelles ; et en aidant les pays à respecter les obligations de la CITES. »[9]

Les initiatives de certification et les accords internationaux ont tous deux des inconvénients. Les initiatives de certification par industrie sont volontaires et intéressent uniquement les organisations qui reçoivent des bénéfices commerciaux en faisant preuve d'une bonne gestion forestière. De plus, ils tendant à vérifier la légalité et non à prévenir l'illégalité. Les accords intergouvernementaux sont longs à négocier et à mettre en œuvre.

Pendant ce temps, les exploitants forestiers illégaux continuent d'opérer en toute impunité. Il est évident que le besoin de vérifications pragmatiques des activités dans les forêts par des organisations indépendantes se fait de plus en plus sentir. L'OIF complète les initiatives volontaires de certification et les processus réglementaires de deux façons : en offrant une solution intermédiaire permettant de réduire les activités illégales d'une façon relativement rapide, et en aidant au développement de solutions à long terme par l'apport d'une compréhension approfondie des mécanismes complexes de l'illégalité.



Saisie par l'État : système illicite de collecte des impôts au Cambodge

3.1.1 Problèmes de mauvaise gouvernance

Au départ, il peut sembler que les activités illégales soient uniquement le fait de ceux qui agissent dans la forêt en dehors du cadre des lois. Cependant, bien souvent ces personnes agissent de la sorte parce que l'Eatat n'est pas en mesure de faire exécuter sa propre réglementation. Lorsqu'une ressource a une valeur commerciale et en l'absence d'une bonne gouvernance, les intervenants influents ont parfois beaucoup d'intérêt à extraire ce qu'ils peuvent aussi rapidement que possible qu'à ne pas le faire. Dans les cas extrêmes, *« protégées par des clients puissants, les sociétés forestières peuvent échapper aux réglementations nationales en relative impunité. Les institutions forestières d'Etat peuvent devenir en réalité*

les clients des détenteurs de concessions faisant partie de l'élite dominante qui exerce son pouvoir comme s'il s'agissait d'un droit privé et non d'un service public. »[10] C'est ce qu'on appelle la « capture de l'Etat ».

Si l'on veut éviter ce type de scénario, il est important de mettre en œuvre un système efficace de garde-fous, qui dépende à la fois des institutions d'Etat (auditeurs généraux, appareil judiciaire et corps législatif) et des institutions non étatiques (les organisations des médias et de la société civile). Lorsqu'elles fonctionnent de manière efficace, ces « institutions de souveraineté » peuvent permettre de contrôler les abus de pouvoir. Réciproquement, les faiblesses institutionnelles relatives à l'obligation de rendre compte peuvent favoriser un développement de la corruption. L'obligation de rendre compte découle du système tout entier et ce n'est que par des actes résolus de la part de la majorité que pourront être supprimées les activités illégales, notamment la corruption d'une certaine minorité.

Lorsque les garde-fous n'existent pas ou sont défaillants, les partisans des réformes au niveau interne ne pourront qu'être restreints dans leurs réalisations. Les mesures visant à renforcer la gouvernance doivent utiliser l'ensemble des institutions, qu'elles soient étatiques ou non. Une vaste gamme d'approches, comme celles qui sont soulignées dans l'Encadré 4, sont nécessaires. L'OIF soutient ces approches en observant les différentes institutions de souveraineté qui sont tenues d'inculquer des méthodes de bonne gestion des ressources forestières, et en mettant ces observations à la disposition du public. Le principe de base de l'OIF est de promouvoir la bonne gouvernance en soulignant les incohérences dans les paroles et actions des gouvernements, des institutions et des agences, afin de permettre que des actions soient prises par les autorités responsables.

« Des informations crédibles sur la gouvernance sont des informations qui permettent d'améliorer la transparence et la compréhension des raisons pour lesquelles les politiques et la pratique diffèrent tellement. »[11]

—FOREST GOVERNANCE LEARNING GROUP

ENCADRÉ 4 : *Combattre la corruption institutionnalisée*[12]

Les actions suivantes peuvent aider à combattre la corruption institutionnalisée :

- **Surveiller la fourniture de services** De sérieux efforts peuvent être réalisés par les donateurs pour forcer les gouvernements à fournir des services publics qui respectent des normes de qualité. Les audits financiers ne permettent pas toujours de détecter la corruption, alors que l'observation de la fourniture des services publics peut permettre de la mettre à jour.
- **Promouvoir le droit à la parole de la société civile** Rendre le pouvoir aux citoyens en prônant leur droit à des informations opportunes, complètes et exactes sur les opérations gouvernementales, y compris les intérêts commerciaux des politiciens, des fonctionnaires et des militaires.
- **Diffuser les informations** La propagation d'informations fiables sur la manière dont les gouvernements dépensent l'argent et gèrent les programmes et sur les retombées de ces programmes, est un élément clé de la transparence et constitue un antidote puissant contre la corruption.
- **Imposer des contrôles sur le secteur public** Limiter les situations où les chargés de pouvoir seraient en mesure d'exercer des pouvoirs discrétionnaires sans avoir à répondre de quoi que ce soit, introduire des mesures de transparence et en limiter les pouvoirs monopolistiques du secteur public.
- **Engager la participation d'autres parties prenantes** Lorsque la volonté du gouvernement de lutter contre la corruption est discutable, il est important que les bailleurs de fonds et autres agents externes fassent appel aux services des parties prenantes locales pour participer à la lutte contre la corruption.
- **Utiliser des leviers internationaux** Certains programmes comme par exemple l'initiative de transparence des industries extractives (EITI),[13] et l'*Appropriations Act* américain, qui insiste pour que les gouvernements bénéficiaires rendent compte de tous les fonds américains distribués par le biais d'institutions financières dans le secteur des ressources naturelles.[14]

« À l'échelle communautaire, l'un des problèmes clés est le défaut de reconnaissance et de clarification des droits de propriété traditionnels, notamment les droits aux services rendus par les écosystèmes forestiers, ainsi que la criminalisation de certains des usages traditionnels. Cela peut motiver les communautés à aider à la protection des forêts contre les empiétements extérieurs. » [15]

—FOREST TRENDS

3.1.2 Propriété des forêts

Le régime de la propriété des forêts constitue souvent un ensemble extrêmement complexe d'arrangements coutumiers traditionnels, de systèmes coloniaux et de droits privés. En l'absence de titres fonciers, les gouvernements coloniaux et indépendants avaient tendance à mettre les terres forestières sous le contrôle de l'Etat. De nombreux gouvernements, réalisant à quel point les forêts pouvaient contribuer au développement économique du pays, ont octroyé des concessions à des entreprises exploitant à l'échelle industrielle. Par la suite, les communautés qui dépendaient de la forêt et qui en avaient bien souvent une meilleure connaissance que les autres intervenants, ont vu leur accès restreint, et aujourd'hui leurs activités forestières sont parfois considérées comme illégales.

Selon certains, dans les pays post-coloniaux, le conflit entre l'approche « indigène » et l'approche « coloniale » a eu tendance à développer d'importantes différences conceptuelles. Une étude réalisée au Cameroun par exemple a trouvé les règles coutumières sur la propriété des forêts diverses et flexibles, par opposition à la logique coloniale, marquée quant à elle par la rigidité Le système rural local d'appropriation et d'utilisation se développent dans un ordre social communautaire limité par des besoins communs et protégé par des méthodes traditionnelles de sanction. Dans ce contexte, seule la quantité de ressources nécessaires pour répondre aux besoins des communautés est extraite. À l'inverse, le concept colonial prône l'extraction en vue de l'obtention d'un profit maximum. C'est de cette dernière méthode qu'a hérité l'Etat post-indépendant.[16]

Récemment, des efforts ont été faits pour documenter et formaliser les arrangement en rapport avec la propriété des forêts. Dans le même temps, la participation des communautés aux activités forestières et à la gestion des autres biens et services publics, est de plus en plus reconnue comme importante. La possibilité pour une communauté d'obtenir un titre forestier légal est désormais une réalité dans de nombreux pays, du moins en théorie. Cependant, les exercices de cartographie (y compris la numérisation), la résolution de réclamations concurrentes et le développement de méthodologies participatives sont des processus lents et coûteux. Pendant ce temps, les ambiguïtés et désaccords au sujet du régime de propriété des forêts et les déséquilibres de pouvoir peuvent représenter l'occasion pour les pouvoirs discrétionnaires d'octroyer et de refuser certains droits. En plus des opérations d'exploitation du bois, les personnes indigènes et les communautés locales se voient souvent refuser des droits fonciers et des droits de contrôle de leurs terres et forêts dans les cas suivants :

- Prise de contrôle des terres forestières par des sociétés d'agri business, des plantations de palmiers à huile ou autres et des ranchs ;
- Construction de routes et développement d'infrastructures ;
- Incursions de sociétés minières et pétrolières.

La gamme des permis forestiers et les abus possibles de pouvoir et d'autorité commis au moment de l'attribution de ces permis sont explicités dans la Section 3.2. Ensemble, ils peuvent créer une insécurité au sujet des droits de propriété, laquelle peut avoir de nombreuses conséquences indésirables : tous les utilisateurs, qu'il s'agisse des communautés ou des opérateurs industriels perdent tout intérêt aux ressources à long terme de la forêt et exploitent ce qu'ils peuvent avant d'être stoppés ; les méthodes faiblement participatives donnent la possibilité aux élites locales de collaborer avec l'Etat « pour le compte de la communauté » ; les puissants magnats du bois peuvent tirer avantages des titres « plus simples » réservés à l'usage local ; et finalement les communautés se retrouvent à gérer uniquement les terres forestières de qualité moindre. Toutes ces conséquences peuvent créer des conflits entre les nouveaux détenteurs de titres et ceux qui travaillent pour faire respecter les droits traditionnels.

Les gouvernements sont tenus de maintenir la paix sociale. Ils ont donc intérêt à veiller à ce que la justice prime au moment de négocier les diverses réclamations concurrentes

relatives aux droits de propriété et d'utilisation. Les outils et approches que propose l'OIF peuvent être déployés de manière efficace au-delà des opérations forestières et, plus largement, peuvent permettre d'examiner les questions de légalité dans le secteur forestier.

3.1.3 Exploitation forestière et réduction de la pauvreté

La capacité de l'exploitation forestière, qu'elle soit effectuée à l'échelle rurale ou communautaire, à alléger (ou aggraver) les problèmes de pauvreté rurale, est un sujet complexe qui soulève bien de débats :

« le défi auquel doivent faire face les gestionnaires forestiers et les décideurs est de savoir évaluer l'importance économique actuelle et future des bénéfices non liés au bois…sous différents régimes d'utilisations et de gestion des terres ; de faire des échanges avisé entre les bénéfices commerciaux et ceux non commerciaux des activités forestières ; …et de concevoir des réglements et des mesures incitatives qui conduiront les gestionnaires forestiers et les utilisateurs des terres à rendre compte de manière plus complète des bénéfices non marchands intervenant dans leur prise de décisions. »[17]

Dans l'ensemble, s'il est difficile d'établir la preuve de la contribution de l'exploitation industrielle du bois à l'allègement de la pauvreté dans les pays en voie de développement, les liens entre l'industrie du bois et les violations des droits civils sont très largement documentés. Dans bien des cas, les moyens traditionnels de subsistance ont été détruits, dans la mesure où les gens n'ont plus le droit d'accéder aux terres et aux arbres qu'ils considéraient autrefois comme leurs. De plus, la réification du bois a entraîné une surcoupe dans les forêts communautaires, ce qui fait qu'aujourd'hui bien des produits forestiers non ligneux ne sont plus disponibles. Dans certains cas, comme celui des résineux au Cambodge, l'économie de communautés entières était basée sur la gestion durable et traditionnelle d'une seule essence d'arbre, laquelle a maintenant été totalement exploitée par des entreprises forestières externes. C'est pourquoi *« il ne serait faux d'affirmer que le contrôle de l'illégalité bénéficiera aux pauvres dans les contextes où les structures politiques et réglementaires sont ambiguës et contradictoires. »*[18]

L'exploitation forestière intéresse bien de personnes car le niveau d'investissement requis est peu élevé à l'inverse de la valeur du produit fini. Les populations locales exploitent souvent la forêt pour compléter les revenus issus de leurs autres activités, telle que l'agriculture. Sur une petite échelle, cela n'est pas un problème, mais la relative liberté qui règne dans le secteur comparé avec d'autres permet aux investisseurs plus importants d'exploiter à la fois la ressource et les populations locales. Par exemple, une activité illégale d'exploitation forestière à petite échelle peut être soutenue par des intermédiaires qui financent 30 activités du même ordre. Ceux-ci peuvent à leur tour fournir la ressource à d'autres intermédiaires de plus large envergure pour alimenter une scierie qui vend ses produits sur le marché international. De nombreux exploitants illégaux effectuent ce genre d'opérations en toute impunité par le biais de réseaux très étendus.

Il apparaît donc que si la lutte contre l'illégalité dans le secteur forestier peut être un outil d'allègement de la pauvreté, l'allègement de la pauvreté étant lui-même un outil qui peut aider à combattre l'exploitation illégale des forêts. Dans une situation non réglementée, si des personnes pauvres ont besoin de revenus complémentaires, elles peuvent peut-être gagner quelques sous en vendant des arbres de façon illégale. Comme l'a bien montré Kaimowitz, une meilleure application de la loi ne sera pas forcément immédiatement profitable aux communautés pauvres dépendant de la forêt. Les législations en cours interdisent souvent les activités forestières dont bien des foyers ruraux dépendent et la plupart des petits fermiers ne savent pas comment remplir les paperasses qui sont requises par les lois forestières légitimes. Ces législations peuvent également considérer les populations locales comme des parasites, même si leurs familles vivent au même endroit depuis des générations, et l'application de la loi est souvent plus vigoureuse lorsque des personnes pauvres sont impliquées. Les mesures renforçant les pouvoirs des officiels corrompus au nom de la loi peuvent leur permettre d'agir plus facilement en toute impunité.[19]

Comme le démontre la structure conceptuelle de l'Illustration 1, l'OIF vise à obtenir une exploitation plus durable de la forêt et un meilleur partage des bénéfices. Il peut y avoir des cas où l'exploitation légale entraînera la destruction du gagne-pain dont dépendent les personnes pauvres, et il est donc important que l'observateur prenne en compte les arguments sur les façons dont les différents systèmes de gestion forestière peuvent contribuer à un allègement de la pauvreté.

3.2 *La nature de l'illégalité*

Une analyse complète de la nature de l'illégalité dans le secteur forestier a été réalisée en 1999 par Debra Callister dans son étude sur la politique forestière de la Banque mondiale.[20] Des efforts ont été fournis pour quantifier le problème ; le chiffre qui revient le plus souvent est celui de la Banque mondiale, qui a estimé qu'en 2001, l'exploitation forestière illégale a coûté aux gouvernements près de 5 milliards de dollars en revenus perdus et qu'en outre 10 milliards de dollars sont perdus chaque année pour l'économie des pays producteurs.[21] Pour certains pays, le chiffre n'est peut-être pas très important comparé aux autres secteurs, mais l'illégalité a une immense influence sociale et politique, car elle sous-entend une exploitation de la main d'œuvre et une violation des lois. Bien sûr, elle a en plus d'importantes conséquences négatives sur la qualité de la forêt, à la fois en termes de conservation et de revenus futurs perdus du fait de la gestion non durable.

Dire que l'illégalité est la faute d'un groupe de personnes plutôt qu'un autre est une simplification excessive (voir Encadré 5 et Illustration 2). La production légale et les activités criminelles sont deux pôles du même spectre. Pour comprendre les mécanismes et les rapports qui permettent de perpétuer l'exploitation et le commerce forestiers illégaux, il est nécessaire d'identifier les faiblesses dans un certain nombre de systèmes. Les sections suivantes examinent tour à tour la législation, l'administration, les opérations et les actions en justice.

3.2.1 Faiblesses de la loi forestière

Les façons dont l'OIF peut remettre en cause les lois forestières – en identifiant les insuffisances et en proposant des changements – diffèrent selon chaque situation. En effet, cela dépend beaucoup de la manière dont ces lois s'opposent à une gestion durable de la forêt. Cependant, quel que soit le contexte, l'observateur devra toujours utiliser la législation déjà en place pour observer les pratiques d'application de la loi, ce qui lui permettra d'en acquérir une connaissance approfondie et de mieux en cerner les faiblesses et les ambiguïtés.

Le manque de clarté de la loi peut être une sérieuse insuffisance. Ceci peut se manifester à un ou plusieurs niveaux : lorsque les textes juridiques sont compliqués et inintelligible pour les profanes, lorsque les législations transsectorielles contredisent les lois forestières, lorsque les lois forestières et les règlements se contredisent et lorsqu'il existe une brèche dans la loi. La confusion peut également provenir de la prolifération de types de permis et d'exigences faites aux titulaires de ces permis. Et finalement, si les sanctions prévues par la loi ne sont pas assez sévères, les lois, même si elles existent, et même si elles sont judicieuses, seront susceptibles d'être ignorées.

La législation forestière doit être complète, non équivoque, exprimée de façon claire et équitable. Les lois trop complexes peuvent laisser la porte ouverte à diverses interprétations, et si les parties prenantes ont le sentiment qu'une loi est injuste, elles auront plus facilement tendance à ne pas la respecter.

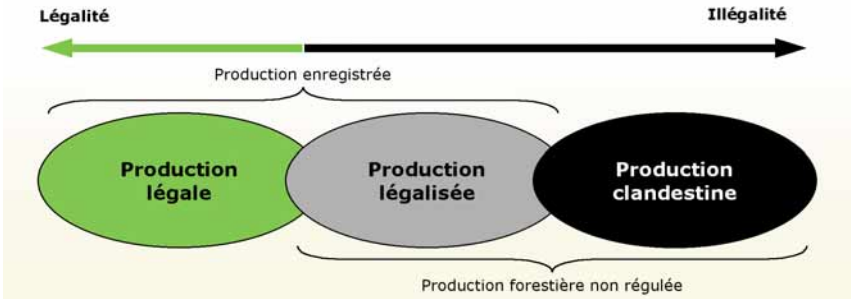


ILLUSTRATION 2 :
Légalité et illégalité [23]

Lois complexes

La complexité des textes juridiques est particulièrement décourageante pour les petits exploitants et les communautés rurales désavantagées. La diversité des structures et des intérêts communautaires peut entraîner une sur-réglementation. Par exemple, il est possible qu'une loi exige des plans des gestion détaillés pour chaque concession à petite échelle ou pour les forêts communautaires, alors que ceux qui ne possèdent pas les capacités financières et techniques nécessaires seront incapables de produire des plans conformes. De la même façon, certaines personnes peuvent avoir travaillé dans leur forêt locale pendant des décennies et se retrouver du jour au lendemain dans l'obligation d'élaborer des plans de gestion.

Cependant, il est également possible que les autorités forestières et les communautés dépendant de la forêt considèrent les priorités de planification différemment, comme cela est souvent le cas avec les produits forestiers non ligneux (PFNL). La valeur des PFNL est souvent beaucoup plus importante aux yeux des gens du pays que les gestionnaires forestiers et les planificateurs ne le pensent. Cela peut se traduire par des exigences de planification extrêmement minutieuses et détaillées pour les permis forestiers destinés aux communautés (ainsi qu'aux concessions commerciales de grande envergure) lorsqu'il s'agit du bois, alors que les autres ressources, d'une importance égale pour ces personnes, seront négligées.

ENCADRÉ 5 : *Activités illégales dans le secteur forestier* [22]

Exploitation forestière illégale

- Exploitation forestière en violation des obligations contractuelles (par exemple construction de routes d'accès sans obtention d'un permis préalable ; coupe d'essences ne illustrationnt pas dans l'inventaire agréé du titre ; non marquage visible des limites de chaque titre ; abandon de grumes abattues dans la forêt)
- Obtention illégale de permis par des moyens malhonnêtes et relocation géographique des zones de titre effectuée avec l'accord des autorités forestières mais constituant quand même une violation des lois forestières
- Exploitation d'essences protégées au niveau national sans autorisation explicite
- Exploitation en dehors des limites de titre
- Exploitation dans des zones interdites ou protégées comme sur des pentes escarpées ou dans des bassins fluviaux
- Extraction d'arbres trop petits ou trop grands ou récolte supérieure au volume permis, que ce soit au niveau des essences ou de la quantité totale
- Blanchiment de bois illégal par le biais d'un permis légal
- Utilisation d'un permis d'exploitation ancien pour ramasser illégalement du bois abattu de manière à « assainir » le commerce illégal du bois, et exploitation après expiration d'un permis

Contrebande de bois

- Non présentation ou utilisation frauduleuse de documents au moment de l'extraction et du transport du bois
- Importation/exportation de grumes en violation des restrictions commerciales et/ou des mesures nationales de contrôle
- Transport ou mouvements non autorisés au-delà des frontières de l'Etat
- Non-respect des restrictions de la CITES

Classification inappropriée

- Sous classement et non déclaration des récoltes
- Sous-évaluation des exportations
- Erreurs de classification des essences dans le but de contourner les restrictions commerciales et de ne pas payer les impôts auxquels on est normalement assujettis

Prix de facturation

- Comptabilité erronée des profits et manipulation des flux de revenus

Traitement illégal

- Utilisation d'installations non agréées
- Blanchiment de bois illégal par le biais d'installations légitimes

Corruption majeure

Caractérisée par des alliances stratégiques à long terme basées sur un haut niveau de confiance mutuelle. Par exemple, certaines compagnies peuvent aider des politiciens, des partis politiques ou des intervenants majeurs de l'appareil d'état à :

- obtenir ou étendre un permis d'exploitation du bois ou une licence de transformation ;
- éviter des poursuites judiciaires ou toute intervention administrative pour non-respect de la législation nationale ;
- négocier des conditions avantageuses d'investissement (exemple : exonération fiscale, non-prélèvement des obligations légales, etc.)

Corruption mineure

Relations tactiques d'employeur à employé sur le plus court terme, facilitées par le système de corruption majeure et susceptibles d'y être intégrées. Manifeste notamment dans les cas de pots-de-vin reçus ou réclamés par les officiels de deuxième rang pour :

- falsifier des déclarations de récolte ;
- éviter de faire part des restrictions ;
- laisser passer les infractions mineures ;
- ignorer les cas d'exploitation ou de blanchiment des grumes en dehors des zones frappées d'interdiction.

L'exemple du Nicaragua est emblématique de bien des situations rurales :

« Le fermier typique ne connaît rien aux procédures administratives, ne possède pas de téléphone, habite loin du centre urbain où se trouvent les bureaux administratifs du gouvernement, et ne reçoit pas de courrier. Le travail qu'il lui faut accomplir pour se conformer aux procédures administratives représente un grand effort et demande plusieurs journées. Il est donc évident qu'un système juridique rural basé sur des procédures élaborées et une paperasserie lourde est voué à l'échec. » [24]

L'OIF peut promouvoir une clarification des lois en organisant des ateliers de formation ou en élaborant une version conviviale de ces lois (voir Encadré 13). En accumulant des éléments démontrant les faiblesses de la loi, l'OIF peut également contribuer au processus de réforme.

Problèmes liés aux processus de réforme Les législateurs sont généralement basés dans les villes, ce qui fait qu'ils se trouvent plus facilement en contact avec les riches hommes d'affaires qu'avec les pauvres villageois. Par conséquent, les législations forestières sont souvent plus influencées par les puissants que par les pauvres. Des politiques récentes en faveur des pauvres tenter de contrecarrer ce parti pris pendant que les pays cherchent à améliorer leur cadre législatif et intègrent de nouveaux concepts tels que la gestion durable des forêts et le droit des communautés locales à bénéficier plus équitablement des ressources forestières. Cependant, comme les pauvres sont rarement en position de négocier, les lois sont parfois irréalisables, injustes ou mal adaptées aux besoins des populations locales. Les complications dérivant du processus de réforme que l'on retrouve habituellement sont les suivantes :

- Élaboration d'un trop grand nombre de lois. Les nouvelles réglementations sont souvent perçues comme une solution aux échecs des réglementations antérieures. Mais elles peuvent entraîner un chevauchement des lois et une grande complexité, surtout lorsqu'elles dérivent de décrets ministériels plutôt que d'un processus législatif complet. Un autre décret est alors émis pour faire face à ce nouveau problème, et ainsi de suite. Au bout du compte, on se retrouve avec des lois trop nombreuses, contradictoires, pas assez mûrement réfléchies et empiétant les unes sur les autres.
- Initiatives de développent tendant à financer de grandes et nouvelles idées plutôt qu'à réparer les insuffisances des institutions déjà existantes. À cause de cela, de nouvelles organisations / groupes de travail / commissions d'enquête sont mises en place, qui empiètent sur les attributions de celles qui existent déjà.
- Établissement de lois par les gouvernements, peut-être avec le soutien d'un bailleur de fonds dominant, sans que le législatif, l'industrie, les autres bailleurs de fonds ne soient consultés, sans parler de la société civile.
- Utilisation excessive de pouvoirs discrétionnaires rendant très aisés les changements de réglementations. Dans les situation de capture d'Etat, les leaders politiques ont souvent tendance à usurper les réglementations au profit des personnes influentes, par exemple en éludant un moratoire sur l'exploitation du bois en attribuant des concessions pour l'« écotourisme », l'agro-industrie, les mines ou les plantations en plein milieu des forêts.
- Émission de permis exceptionnels ou de permis d'urgence pour faire face à un problème particulier (par exemple pour récupérer des « anciennes » grumes saisies dans le cadre d'un moratoire), permis qui ne se terminent jamais, qui sont utilisés à maintes reprises ou dont il est facile d'abuser.
- Changements législatifs non communiqués ou mal expliqués aux officiels concernés. Si le processus de réforme est trop rapide ou change régulièrement, il peut y avoir opposition aux nouvelles lois.
- Besoin d'un long laps de temps pour convenir des mesures d'application, une fois que les lois sont mises en place. Ceci peut retarder ou même empêcher la mise en œuvre de lois qui, sur le papier, semblent tout à fait fondées.
- Décentralisation entraînant des lois conflictuelles entre les provinces voisines ou entre le pouvoir central et les provinces.
- Utilisation des lois conçues pour le bénéfice des communautés locales comme couverture pour servir les intérêts commerciaux.

Lois chevauchant sur d'autres secteurs

La législation élaborée pour d'autres secteurs a souvent tendance à empiéter sur le secteur forestier, et à cet égard la loi

foncière est particulièrement importante, comme le montre l'exemple suivant :

« *En Bolivie, l'absence de droits de propriété foncière explicites est un obstacle majeur au principe de gestion durable de la forêt. Les réformateurs doivent se souvenir que cela signifie plus que la simple division de l'espace en petites parcelles de terre bien délimitées. Les droits d'utilisation de différents groupes ont tendance à se chevaucher, et la distribution des terres ne constitue pas forcément la principale considération politique. Ce qui serait plutôt un élément clé de l'organisation de la gestion des ressources forestières, c'est la mise en place, beaucoup plus complexe, des droits et responsabilités d'utilisation.* »[25]

En Bolivie et ailleurs, la réforme des lois foncières visant à reconnaître les droits communautaires de propriété des communautés dépendant de la forêt va souvent de pair avec des réclamations des droits à l'autodétermination.

Dans les situations où les lois foncières et les autres lois se chevauchent et sont incompatibles avec la loi forestière, les dynamiques de l'économie forestière en pâtissent. La construction de routes, le développement agricole et les exploitations minières sont les trois secteurs habituels où les politiques favorisant le développement macro-économique négligent de prendre en compte l'impact sur la forêt. Ces opérations peuvent faciliter l'accès à la forêt, en réduisant les coûts d'exploitation et d'extraction du bois dans des zones qui ne sont pas désignées pour de telles opérations. Elles peuvent également entraîner une plus forte pression en faveur d'utilisations alternatives des terres, et donner aux populations la possibilité d'opposer les lois les unes aux autres. Lorsque les lois sont contestées ou non mises à exécution, les situations de corruption et d'application injuste de la loi sont plus susceptibles de se développer.

Prolifération de permis, licences et contrats

Lorsque la gamme des permis nécessaires est importante, cela peut prêter à confusion et entraîner des violations de la loi forestières. Même si divers permis sont requis pour différents besoins (voir Tableau 1) les réglementations mal formulées peuvent donner lieu à un certain nombre de problèmes :

TABLEAU 1 : *Différents permis d'exploitation du bois*

Description	*Exemples* **Ghana**	**Cameroun**	**Pérou**	**Mozambique**
Contrat de gestion forestière à long terme (30 années ou plus)	*Timber Utilisation Contract (on-reserve)*	Unité Forestière d'Aménagement	Concesiones Forestales	*Concessão*
Permis de coupe à court terme (5 années ou moins)	*Timber Utilisation Contract (off-reserve)*	Vente de Coupes	—	*Licença Simples*
Fourniture de bois à des fins non commerciales, y compris à des fins sociales	*Timber Utilisation Permit*	Autorisation Personnel de Coupe	Bosques Locales	(pas de permis requis mais soumis à conditions)
Bois utilisé comme produit dérivé d'activités de développement (exemple : construction de routes et de logements) ou dans le cadre d'une gestion des risques d'incendies forestiers	*Salvage Permit*	Autorisation de Récupération du Bois	(permission nécessaire)	—
Bois abandonné dans la forêt	—	Autorisation Spéciale d'Enlèvement du Bois	(vente aux enchères publiques) abandonada o decomisada	—

Note : les appellations illustrationnt dans ce tableau sont fournies uniquement à titre comparatif. Prière de se référer aux lois respectives de chaque pays pour une description détaillée de chaque permis.

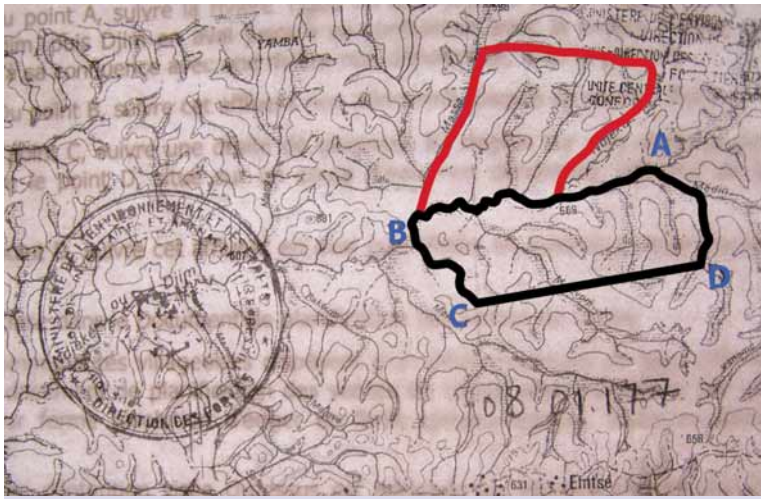
- Retard entre l'annulation ou la suspension d'un type de permis et l'introduction de son remplaçant ;
- Difficultés pour convertir les anciens contrats de concession en nouveaux contrats, surtout lorsque les concessions durent de 30 à 40 ans ;
- Chevauchements et intervalles entre les permis créés à différents moments ; les permis légitimes peuvent donner lieu à diverses interprétations ;
- Les permis de coupe à court terme (un à cinq ans) peuvent convenir pour une gestion locale simple, mais pas pour une gestion durable de la forêt. En l'absence d'autres mécanismes assurant une gestion responsable à plus long terme, ces zones ne pourront jamais faire l'objet d'une certification ;
- Avec des concessions de trop grande taille (entières ou divisées en plusieurs zones), il est possible d'« immobiliser » des terres pour le compte d'une seule entité commerciale, qui ne sera peut-être pas capable de gérer l'ensemble du domaine. Cela peut avoir pour conséquence de priver les autres intervenants, y compris les communautés locales, de la possibilité de gérer ces forêts, et cela peut également fausser le marché.

Moyens de dissuasion faibles

Il existe deux sortes de moyens de dissuasion qui peuvent contrecarrer les activités illégales dans le secteur privé : les sanctions prévues par la loi, comme les amendes ou les octrois de dommages et intérêts, et les pertes économiques pouvant résulter d'une mauvaise image de marque ou de l'incapacité à vendre sur certains marchés.

Sanctions légales Le bois a la capacité de générer des revenus considérables à partir d'un faible investissement ; il est donc important que les sanctions légales soient adaptées à la gravité de l'infraction et qu'elles soient assez sévères pour qu'il soit moins avantageux de se livrer à des activités illégales que de respecter la loi. Souvent, la loi forestière prévoit une amende, dont le montant est déterminé par le type d'infraction, et un système de calcul des dommages et intérêts. Les sanctions dépendent du type de loi qui est enfreint (voir Encadré 6) et peuvent se traduire par l'annulation ou la suspension des permis, par la saisie des produits récoltés de manière illégale ainsi que des biens d'équipement utilisés pour commettre le délit, et même par des peines d'emprisonnement.

Les faiblesses des systèmes de sanction dérivent souvent d'une trop grande discrétion de la loi, et sont exacerbées par le secret dont s'entourent les autorités forestières. Dans bien des cas, il n'existe pas de formule de calcul des dommages et intérêts et le processus n'est pas transparent. On connaît en général la valeur du bois, mais les exploitants, les officiels locaux et le grand public dans son ensemble ne savent pas toujours le montant des indemnités qui devraient être attribuées au titre des dommages et intérêts. Il arrive également que la



ENCADRÉ 6 : *Enfreindre la loi* [26]

- Le **droit pénal** est l'ensemble des normes qui se rattachent aux infractions commises à l'encontre de l'Etat et qui sont préjudiciables à la société dans son ensemble. Les violations de dispositions pénales sont punissables par la loi et sont généralement plus graves que les violations du droit civil. Cependant, il est souvent nécessaire de rassembler un plus grand nombre de preuves. Le vol est un exemple typique d'infraction couverte par le droit pénal.
- Le **droit civil** se rapporte habituellement au règlement des conflits entre individus, organisations ou groupes et s'occupe de l'élaboration, du rétablissement ou du redressement des droits privés et civils. Les délits d'intrusion sont généralement couverts par le droit civil.
- La **Common Law**, également appelé droit jurisprudentiel, tient entièrement son autorité des règles établies de temps immémorial par l'usage et la coutume ou de jugements et décrets prononcés par des tribunaux.
- Le **préjudice** est un tort ou une injustice commis, avec ou sans violence, à l'encontre d'une personne ou d'un bien appartenant à autrui, et qui peut donner lieu à une demande de dommages et intérêts.

procédure de perception des amendes et dommages et intérêts soit obscure, ce qui rend difficile la question de savoir si le coupable a payé et quand.

Dans de nombreux pays, la loi forestière évolue au sein de processus judiciaires lents, lourdement bureaucratiques et qui reconnaissent les règlements négociés. Les coupables ont donc la possibilité de proposer des règlements à l'amiable, lesquels n'auront pas besoin d'être rendus publics. Lorsque les procédures bureaucratiques sont lentes au point d'être quasi-inutiles, cela peut transmettre un message dangereux aux exploitants illégaux, car ils peuvent se dire qu'ils peuvent continuer à commettre des infractions, même après avoir été repérés et dénoncés.

L'OIF peut aider au développement de mesures visant à combattre ces faiblesses. Elle peut, par exemple, démontrer que l'existence de sanctions n'est pas forcément un moyen de dissuasion. Elle peut aussi permettre de repérer les entreprises qui continuent d'exploiter illégalement la forêt, même après avoir reçu un grand nombre d'amendes, et montrer comment l'imposition à une plus large échelle d'amendes fixes et non négociables, calculées en fonction du délit commis, pourrait réduire un grand nombre de ces problèmes. De plus, la compréhension approfondie du secteur apportée par l'OIF pourrait servir lors des discussions visant à établir une nouvelle formule de calcul des dommages et intérêts dus en fonction des divers types d'infractions.

Sanctions du marché Les moyens légaux de dissuasion peu efficaces peuvent parfois être en partie compensés par des moyens de dissuasion économiques. Ceci est particulièrement vrai pour les pays où l'application de la loi est médiocre mais où l'exploitation forestière est dominée par des compagnies internationales. Les réactions du marché face aux informations sur l'exploitation forestière illégale peuvent entraîner des pertes financières beaucoup plus importantes que le montant d'une simple amende. Il est difficile de prévoir ou de quantifier les dommages causés à la réputation d'une entreprise, à l'inverse des pots-de-vin, qui peuvent être pris en compte dans le budget. Cependant, publicité défavorable peut donner lieu à des annulations de contrats, à des pertes de commandes et à des torts l'image de marque, éléments qui coûtent du temps et de l'argent

Si le bois illégal devient trop cher à cause de cela, ou s'il ne peut plus être vendu sur certains marchés, les exploitations forestiers changeront de comportement, même si les moyens de dissuasion légaux sont inefficaces. Dans certains cas cependant, ils pourront se contenter de réduire les coûts de main d'œuvre ou de vendre leurs produits sur d'autres marchés. Néanmoins, en mettant de manière responsable à la disposition du public international des preuves reconnues d'activités illégales, l'OIF peut avoir une incidence sur l'image publique d'un opérateur crapuleux. Elle peut également inciter les entreprises à investir dans des systèmes améliorés de respect des dispositions légales et de gestion forestière. Les entreprises « intégrées verticalement », qui travaillent dans un contexte où il existe des liens directs entre la forêt et le produit final, seront plus sensibles à une telle exposition que les entreprises liées par une chaîne moins officielle, qui vendent et qui s'achètent des produits les unes aux autres.

3.2.2 Faiblesses de l'administration et du contrôle

Assurer l'application de la loi forestière, cela ne consiste pas seulement à surveiller les opérations forestières. Cela signifie également mettre en œuvre la loi par le biais de réglements et de procédures administratives. Si les autorités forestières ou la structure en charge du contrôle fonctionnent mal, cela peut rendre très difficile l'exécution des lois, aussi

bonnes soient-elles. Voici quelques exemples de faiblesses de l'administration forestière, et la manière dont elles sont liées aux autres institutions gouvernementales, auxquelles les initiatives d'OIF ont été confrontées par le passé :

- Droits de récolte attribués illégalement du fait d'abus de pouvoirs discrétionnaires, de collusions au cours d'enchères publiques, ou contournant tout simplement le système des enchères publiques. Par exemple, certains permis relatifs à des opérations de petite échelle peuvent être utilisés à maintes reprises pour obtenir un accès à des parcelles forestières plus importantes ; des permis visant à récupérer le bois abandonné ou le bois coupé dans le cadre d'un projet de développement ou à des fins sociales sont attribués à tort pour des zones de forêt encore sur pied ; le même numéro de permis est émis plusieurs fois pour couvrir plusieurs parcelles de forêt ; ou les limites d'un permis sont illégalement renégociées après que celui-ci ait été attribué lors d'une vente aux enchères publique.
- Manque de communication entre les institutions gouvernementales entraînant l'assignation d'usages divers – et parfois contradictoires – à une même terre. Ces ambiguïtés sapent la gestion forestière, dans la mesure où les énergies tendent à se concentrer plus sur la résolution des incohérences et des conflits. Même la plus petite superposition, due par exemple au fait que plusieurs technologies de cartographie auront été utilisées, peut rendre difficile la définition des limites d'un permis et donc le fait de savoir si ces limites ont été enfreintes ou pas.
- Ministères trop protecteurs à l'égard des informations et peu disposés ou dans l'incapacité de transmettre les données nécessaires à la détection des délits forestiers. Par exemple, un ministère des Finances peut choisir de ne pas publier ses informations sur les contributions fiscales ou un ministère du Commerce ou un organisme douanier leurs données sur les échanges. Si les systèmes juridiques sont tenus de ne pas dévoiler les affaires en instance, certains profitent un peu trop de cette exigence pour taire les informations sur les progrès des procès intentés. Dans ces conditions, il est donc difficile de comparer les exploitations de bois réalisées dans la forêt avec les données commerciales, ou de voir si les amendes pour infraction ont été payées.
- Compétences et ressources insuffisantes pour élaborer un système solide d'approbation des plans de gestion ou pour superviser la mise en œuvre de manière efficace. En général, une fois que la société d'exploitation du bois obtient un permis, elle doit attendre de recevoir un quota annuel de la part des autorités forestières avant de démarrer l'exploitation. Si les exploitants doivent attendre plusieurs mois avant qu'on leur communique ce quota, la saison de coupe peut avoir déjà commencé et ils seront forcés de travailler dans l'illégalité entre-temps. De la même façon, si l'examen des plans de gestion est insuffisant, le quota attribué peut être trop élevé, et ce problème risque d'être exacerbé si les mêmes quotas sont attribués chaque année, sans que l'on vérifie les résultats obtenus par le détenteur de permis au cours des années précédentes.
- Survenue d'événements échappant au contrôle immédiat des autorités forestières, mais causés par la faiblesse des institutions gouvernementales, et affectant les opérations. Les élections sont un bon exemple de ce genre d'événement, car elles peuvent bloquer le bon fonctionnement du gouvernement pendant des mois.
- Procédures administratives complexes et bureaucratie trop lourde forçant les citoyens, qui dans des circonstances normales seraient respectueux de la loi, à recourir à des pratiques illégales comme seul moyen de continuer à utiliser les ressources forestières dont ils étaient traditionnellement dépendants.

Systèmes de mise en œuvre faibles

Les faiblesses de la mise en œuvre de la loi et du contrôle par les autorités forestières ont été reconnues par le US Forest Service au début des années 1990 : « *Les responsables de la mise en œuvre des lois avaient de plus en plus tendance à enquêter sur des délits commis par leurs propres services (politiques et pratiques de l'agence ou actes et omissions des agents de répression)*. » [27] Ce constat indique un conflit potentiel entre ceux qui font les lois et ceux qui les appliquent, et les Etats-Unis ont mis en place une réforme pour tenter de régler ce problème :

« *En général, pour assurer une bonne exécution des lois, il est nécessaire de séparer les fonctions de mise en œuvre de la loi forestière, de l'administration de routine relative à la gestion forestière. …L'US Forest Service Law Enforcement and Investigations Programme fonctionne sur la base d'un accord 'en vase clos'– les agents d'exécution sont directement rattachés aux services de gestion forestière et contournent les bureaucraties propres à chaque district ou région, de manière à aborder plus efficacement les allégations de corruption et de collusion du personnel forestier.* »[28]

La séparation entre le corps exécutif, le corps législatif et le pouvoir judicaire est acceptée de manière universelle, du moins en théorie. Pourtant bien souvent, il n'y a pas de séparation claire entre les administrations forestières et les structures en charge du contrôle.

Ressources et volonté politique Le manque de ressources rendant difficiles les procédures de contrôle forestier est le problème dont se plaignent le plus souvent les structures en charge du contrôle forestier. Il est vrai que pour toute opération d'application,un minimum de personnel, d'aptitudes techniques, de connaissances procédurales et de biens d'équipement est nécessaire. La structure en cherge du contrôle a besoin d'un rôle explicite, d'un budget, d'une place dans la l'organigramme du ministère avant de pouvoir fonctionner et d'être reconnus à l'intérieur et à l'extérieur du ministère. Une fois que ces dispositions minimales sont prises, ce sont les problèmes de politique qui prennent le pas sur les problèmes de ressources matérielles. Trois exemples de missions réalisées sur le terrain en 2004 illustrent cela :

- La République démocratique du Congo d'après-guerre est l'exemple parfait d'une situation où il manque le minimum de ressources ; il n'y a tout simplement pas d'agent chargé du contrôle sur le terrain. L'estimation du nombre de personnes travaillant pour l'administration forestière se situe entre zéro et 250. Ce chiffre est vraiment minuscule pour un grand pays forestier comme celui-ci. Le manque de ressources matérielles et humaines y est un véritable problème.
- Le système de gouvernance forestière décentralisée du Mozambique signifie que la mise en œuvre de la loi forestière varie de manière significative d'une province à une autre. L'autorité forestière provinciale subit autant l'influence du gouverneur de province que celle du ministère central des forêts. Par conséquent, il existe des provinces où l'interdiction d'exploitation du bois a été appliquée avec succès, comme une mesure extrême mais temporaire du contrôle forestier, alors que de nouveaux réglements sont en train d'être élaborés. Mais dans des provinces voisines où le gouverneur n'a pris aucun décret similaire, l'exploitation non contrôlée des forêts reste un grave problème. Il n'y a pas de différence significative entre les ressources disponibles pour chaque province, et l'efficacité du contrôle dépend en grande partie de la volonté politique du gouverneur en place.
- Au Cameroun, l'OIF a appuyé une structure centralisée de contrôle forestier pendant quatre ans. Pendant ce temps, il a été constaté une grande amélioration de l'application de la loi, sans qu'il y ait de véritable changement dans la quantité des ressources mises à la disposition de l'équipe de contrôle. Dans ce cas-là, le ministère concerné possédait toutes les ressources nécessaires mais avait choisi de ne pas les allouer avant que l'OIF ne commence à être en application. C'est l'observateur qui a permis à l'équipe de contrôle de commencer à effectuer des visites régulières sur le terrain. Après trois années de coopération avec l'observateur, les compétences et le professionnalisme se sont améliorés au point que maintenant les agents suivent à la lettre la procédure d'émission d'un Constat d'Infraction Officiel pour les coupables, sans que l'observateur ait besoin de leur rappeler la nécessité de cet acte

Systèmes et procédures Même lorsque les ressources et la volonté politique existent, les mauvais systèmes et les mauvaises procédures auront toujours tendance à saper l'efficacité des activités de mise en œuvre de la loi. Il est donc né-

cessaire de définir clairement les responsabilités à chaque étape de la procédure de contrôle pour éviter de se retrouver avec un ordre hiérarchique inadéquat et ambiguë. Si la structure en charge du contrôle ne gère pas ses propres finances, elle sera freinée par les priorités de ceux qui contrôlent les finances. Il n'est pas rare que les concessionnaires apportent un soutien logistique, lorsque le gouvernement ne le fait pas, au logement, à la nourriture et au transport des agents. Dans de tels cas, la liberté et l'indépendance des comptes-rendus peuvent s'en trouver compromises.

Les opérations quotidiennes des structures en charge du contrôle peuvent être réduites à néant par une administration trop bureaucratique. Un exemple commun est le document d'ordre de mission, qui parfois ne peut être émis que par un ministre. L'ordre de mission est le document officiel qui permet d'effectuer des visites sur le terrain. Il peut paraître superflu, surtout lorsque les agents en charge du contrôle disposent déjà d'un mandat pour visiter n'importe quel endroit de la forêt à n'importe quel moment. Mais l'ordre de mission est un outil administratif qui donne aux agents en charge du contrôle le droit à la prise en charges des frais de mission . Sans un tel ordre, les agents hésiteront peut-être à remplir leur mandat. Établir un lien entre ces paiements et la preuve que les missions ont bien été conduites, avec possibilité de bonus pour les inculpations réalisées (comme ce qui a cours depuis peu au Mozambique) pourrait être une solution et un facteur de motivation.

La mise en œuvre des lois est affaiblie lorsque l'on constate un manque de coopération entre les structures et les autres corps qui y concourent, qu'il s'agisse des gardiens de parcs nationaux, de la police ou de l'armée par exemple. Mais elle est encore plus affaiblie lorsque les officiels travaillant sur le terrain ne savent pas bien à qui ils doivent rendre des comptes ; ceci arrive assez souvent lorsque l'autorité forestière est décentralisée. En l'absence d'une hiérarchisation claire des responsabilités, des réglements et des modes de fonctionnement, ce sont les relations qui prévalent plutôt que les règles, et celui qui possède le pouvoir de facto est celui qui dominera. Lorsqu'une seule concession fournit tout le bois dans une ville reculée dont l'activité principale est le traitement du bois, les officiels forestiers peuvent se sentir isolés et subir des pressions pour enfreindre les règles, que ce soit par le biais de la corruption et/ou par intimidation.

Il arrive que les gardiens de parcs nationaux, les policiers

ou les militaires soient eux-mêmes soupçonnés de délits forestiers, et il est donc important qu'il existe des garde-fous entre les agences. La solution qui est le plus souvent choisie est de se référer à une autorité supérieure, mais si le processus décisionnel est trop centralisé, cela peut ralentir les réactions. C'est ce qui se passe parfois lorsque chaque mission de terrain nécessite l'émission préalable d'un ordre de la part du ministre, lequel ordre doit passer par toute une chaîne hiérarchique avant d'être remis à son destinataire.

Si les responsabilités sont ambiguës, il peut être tentant de reporter le blâme sur les autorités forestières, et d'épargner ceux qui sont en réalité responsables d'activités illégales. Si les inventaires sont bâclés ou si les procédures d'enregistrement défectueuses et inadéquates pour établir un permis annuel de coupe, cela peut provenir de faiblesses dans le système, bien qu'il soit difficile d'identifier avec précision celle qui a le plus grand impact. Si l'on suspecte un manque de diligence raisonnable, le fait de blâmer les autorités forestières ne pourra que réduire les possibilités de recours juridique. Le blâme non spécifique peut donc être une méthode très pratique pour couvrir toute collusion entre les autorités et les exploitants illégaux.

Les procédures administratives imparfaites peuvent ainsi être le symptôme d'un problème beaucoup plus important. La combinaison des procédures semblant volontairement ambiguës et des officiels qui apparaissent réticentes à

prendre des responsabilités pourrait indiquer un problème de collusion entre les officiel et les intérêts personnels . Ceci est particulièrement vrai dans les situations où le commerce illégal du bois est lié au commerce illégal d'autres marchandises. Ceci renvoie aux problèmes de gouvernance, et aux questions de la position de la foresterie par rapport aux autres secteurs de la fonction publique, de la pertinence des contrôles financiers, de la propension aux interférences politiques et du besoin de faire appel à d'autres intervenants (ainsi que de l'opposition à des telles interventions).

Nombres des problèmes évoqués ci-dessus sont principalement de nature structurelle, et l'observateur n'aura sans doute que peu d'influences sur eux. L'OIF peut contribuer à deux niveaux : en mettant en relief les faiblesses et en proposant des façons d'améliorer et de rendre plus efficaces les procédures de contrôle, pour un coût faible, voire nul. Il peut donc être utile de comprendre si le manque de capacités est dû en fait à un manque de volonté politique. L'observateur peut également procéder à des formations sur les procédures de contrôle (comment préparer une mission de contrôle, quels documents doivent être remplis pour rendre compte d'une infraction, et comment suivre les cas après que le travail sur le terrain ait été réalisé). Cela permettra de développer le professionnalisme, les compétences et la motivation et de montrer la valeur d'une structure où l'application des lois peut se faire avec un niveau d'indépendance adéquat par rapport à l'administration forestière en place.

L'observateur devra éviter d'apporter un appui matériel direct à la structure en charge du contrôle, car cela risquerait de remettre en cause la distance qui doit exister entre l'observateur et l'observé. C'est pourquoi, la plupart des activités apparaissant dans la case 'Promouvoir le professionnalisme' de la structure conceptuelle des OIF (Illustration 1) doivent être réalisées de façon informelle, sans suppléments de transport, de logement, nourriture, équipements, essence ou salaires. Ceux-ci pourront bien sûr être fournis par d'autres programmes opérant en parallèle avec l'OIF.

« Si nous voulons gérer les forêts de manière durable, ceux qui ne sont pas capables de répondre aux normes économiques, financières et forestières devront quitter le secteur. » [29]

—ALAIN KARSENTY

3.2.3 Faibles capacités de gestion forestière

L'industrie forestière est le groupe le plus important et le plus puissant parmi les parties prenantes ayant des responsabilités directes dans la gestion forestière dans le cadre des concessions. Le gouvernement loue les ressources naturelles du pays à des sociétés sur la base de contrats à long terme. L'on attend en général plus des sociétés que de couper les arbres pour répondre aux besoins de leurs actionnaires ou du pays en matière de balance des paiements. Leur programme de travail est souvent expliqué en détail dans des « plans de gestion durable de la forêt » qui nécessitent une forme d'approbation de la part des autorités forestières. Certaines faiblesses inhérentes à la gestion des concessions forestières dérivent de la capacité, de la motivation et donc de la volonté des sociétés à respecter les réglementations établies par l'Etat.

Gestion du secteur privé

La formulation et la mise en œuvre d'un plan de gestion forestière durable nécessitent un haut niveau de compétences techniques et juridiques. Dans de nombreux pays, l'on constate un manque d'expertise professionnelle en matière de gestion forestière, qui rend difficile l'élaboration de tels plans, et fait que les quelques personnes qualifiées sont très sollicitées. Il n'est pas rare de voir différents concessionnaires soumettre des plans de gestion « de série » quasi identiques pour des endroits complètement différents du même pays. Ces plans ne laissent entrevoir aucune compréhension approfondie des conditions locales ni de ce qu'un plan de gestion spécifique peut permettre de réaliser.

Pendant l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion, il peut être difficile de faire la différence entre les facteurs qui contribuent à une mauvaise performance de la part du concessionnaire. Celle-ci peut être due à de mauvaises compétences techniques, aux efforts entrepris pour garder l'entreprise économiquement viable face aux diverses contraintes, de nature bureaucratique ou autres, à un contrôle insuffisant des sous-traitants, ou aux tentatives de travail dans l'illégalité des autorités.

La transformation clandestine et la demande du marché à l'égard des produits concernés influencent également la motivation de l'industrie à opérer dans le cadre de la loi. Si les redevances ou les taxes sont trop élevées, l'exploitation fo-

restière risquera d'être peu rentable, notamment dans les pays où il existe des alternatives. Lorsque l'industrie de transformation est utilisée en dessous de ses capacités, il peut être extrêmement tentant de travailler dans l'illégalité pour répondre à l'offre. Avec le temps, si l'offre est restreinte par des réglements, par des mesures d'application de la loi et de certification, et que la demande continue, la rentabilité des systèmes de récolte et de tansformation devrait augmenter.

L'OIF permet d'analyser ces inquiétudes, par le biais d'un examen approfondi de diverses activités soupçonnées d'illégalité, et aussi en identifiant les manières dont les formations et les procédures pourraient être améliorées.

Opérations suspectes L'expérience a permis d'identifier à ce jour un certain nombre d'indicateurs de l'ignorance, les méthodes légitimes de maximisation des profits et de réduction des coûts ou de fraudes dans les opérations industrielles, qui sont en relation avec la classification des activités illégales qui est proposée dans l'Encadré 5. Dans chaque cas, des examens supplémentaires seront nécessaires dans le but de différencier les opérations suspectes :

- Existence de plusieurs plans de gestion ou cartes, suggérant qu'ils auraient pu être modifiés rétrospectivement pour refléter la réalité sur le terrain ;
- Différence entre le volume de bois abattu et le volume transporté ; bois déclaré comme provenant d'une certaine région alors que ce n'est pas le cas ; bois fraîchement coupé déclaré comme étant mort ou abandonné. Ces types d'événements suggèrent que le bois a pu être blanchi pour apparaître dans le cadre d'un permis ou d'une chaîne de transport légitimes.
- De puissants magnats du bois opérant par le biais d'un certain nombre de petits exploitants (parfois des centaines), rendant difficile l'identification du vrai pouvoir derrière ces opérations.
- Appel à plusieurs sous-traitants pour que les nombreuses opérations permettent de se placer juste en dessous du seuil d'exploitation spécifié dans un permis ou dans un plan de gestion.
- Quelle qu'en soit la raison, le non-respect des normes encourage les concessionnaires à proposer des avantages officieux aux autorités forestières pour acheter leur approbation. De la même façon, les officiels qui n'auront pas suivi une formation adéquate manqueront de la connaissance ou de la confiance qui pourraient leur permettre de faire respecter la loi, et seront susceptibles d'approuver des travaux qui ne répondent pas aux normes plutôt que d'entrer dans des discussions techniques. Dans des cas extrêmes, s'il y a connivence entre des officiels de haut rang et des opérateurs frauduleux, il se peut que des officiels subalternes reçoivent l'ordre d'approuver les opérations d'un concessionnaire, même si cela va à l'encontre de leur jugement professionnel. Parfois il peut être moins dangereux d'effectuer une tâche illégitime, comme d'entrer des données erronées dans le système de contrôle des concessions, que de mettre en doute le bien-fondé des ordres d'un supérieur hiérarchique.

Foresterie communautaire

La notion d'implication des communautés dans la gestion forestière est en train de devenir de plus en plus importante, car elle constitue un mécanisme qui permet de renforcer le capital économique et social des communautés désavantagées. Parfois cependant, la foresterie communautaire est limitée à des zones forestières de qualité inférieure, où il se peut que les meilleurs arbres aient déjà été abattus pour le compte d'intérêts commerciaux. Si les communautés démar-

Opérations communautaires de foresterie et d'exploitation au Cameroun

rent avec des forêts de faible valeur, elles auront du mal à réussir et à mettre en place des entreprises forestières viables. Si la sécurité foncière des communautés s'améliore, celles-ci auront plus de possibilités de réclamer des parcelles de forêt tropicale d'une valeur supérieure, et elles seront mieux à même de concurrencer les intérêts industriels.

Les communautés sont souvent tenues de soumettre un plan de gestion forestière. En fonction du pays concerné, il se peut qu'elles aient besoin d'obtenir différents permis de la part des autorités forestières pour mettre en œuvre les différents aspects de ce plan. Si les industriels se plaignent de la complexité des réglementations, les communautés, qui bien souvent disposent de capacités financières bien moindres, ont un problème encore plus grand à résoudre. Le manque de connaissances en matière de gestion forestière met les communautés à la merci d'élites externes, comme les consultants qui imposent leurs plans de gestion ou les magnats du bois qui conduisent des opérations destructives au nom de la communauté. Il n'est pas rare de voir des communautés ou des individus vendre leurs arbres sur pied à un prix bien inférieur à celui du marché, car ils en ignorent la valeur réelle. Parfois même, des communautés demandent à des observateurs d'enquêter sur des activités illégales se produisant dans leurs propres forêts, quand elles-mêmes sont en partie coupables. Ce type de réclamation montre bien à quel point leur pouvoir de négociation est faible, que ce soit au niveau de la préparation initiale des plans, de la récolte ou de la commercialisation.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays, des ONG locales ont été installées pour promouvoir la gestion communautaire des ressources naturelles. Cependant bien souvent, ces ONG en sont encore au stade préliminaire et leurs actions sont limitées à des prestations de services (santé environnementale, plantation d'arbres) ou à des travaux de conservation. On constate également que dans de nombreux pays, il manque d'ONG pour défendre les droits communautaires, qu'il s'agisse de droits économiques, environnementaux et sociaux ou des droits à l'autodétermination et à la participation aux processus locaux et nationaux de développement. L'OIF peut encourager les groupes locaux de la société civile qui souhaitent avancer dans cette direction.

La foresterie communautaire est également vulnérable pour une autre raison. En effet, les politiques de contrôle forestier sont le plus souvent centrées sur les exploitations forestières à caractère industriel, et si elles arrivent à faire respecter la loi par les opérateurs de grande taille, les activités illégales peuvent prendre un caractère beaucoup plus informel. De nombreux exploitants de petite taille savent très bien comment éviter de se faire remarquer en passant rapidement d'une zone à une autre. Il est beaucoup plus difficile et onéreux de contrôler ce genre d'individus, et cela peut avoir un impact très important sur les autres personnes impliquées. Superficiellement, ce genre d'opération peut sembler avoir un caractère communautaire. Mais c'est de cette façon que les communautés peuvent se trouver expropriées par des exploitants de grande taille, qui exploitent les permis communautaires afin de répondre à la demande industrielle.

3.2.4 Faiblesses des processus légaux et juridiques

De même que le système de mise en œuvre de la loi dans la forêt comporte des faiblesses, le système judiciaire est ouvert aux abus. La lenteur avec laquelle les affaires sont suivies fait qu'il est assez facile de faire disparaître des preuves et d'oublier les complexités, et les décisions peuvent de ce fait se faire dans le cadre de négociations informelles ou d'appels formels.

La crédibilité de tout corps judiciaire dépend de son indépendance. Mais dans certains contextes, de puissants intérêts acquis peuvent entacher le processus judiciaire. Dans un contexte de mauvaise gouvernance, il peut y avoir de nombreuses opportunités de verser des pots-de-vin, que ce soit au sein même du système judiciaire ou dans le cadre de négociations extrajudiciaires. À la fin d'un long processus, il est possible que les amendes et les dommages et intérêts ne représentent pas le coût réel des activités illégales. Les entrepreneurs forestiers savent que le favoritisme et la corruption sont des moyens efficaces de réduire le coût que représente le fait de travailler dans l'illégalité, et ils emploient des méthodes de plus en plus sophistiquées pour contourner la loi. L'un des exemples types est l'enlèvement du bois saisi. Trois formes d'irrégularités ont été constatées :

- Le bois pourrit ou disparaît pendant qu'une affaire s'éternise.
- Le bois est affecté à des « objectifs sociaux » comme la fabrication de meubles pour les écoles. Mais le mobilier qui

apparaît plus tard dans ces écoles provient d'essences de qualité inférieure.

- Le bois est vendu au cours d'enchères publiques, mais quand la même entreprise forestière incriminée le rachète, la combinaison du montant de l'amende et du prix d'adjudication est encore assez basse pour qu'il soit encore possible d'obtenir une marge bénéficiaire substantielle.

Les activités potentielles d'un observateur, telles qu'elles sont énumérées dans la Section 4.2, incluent l'élaboration d'un système de suivi des affaires et des propositions pour améliorer la transparence. C'est de cette façon que le grand public pourra continuer à insister pour que les affaires soient réglées et pour que les récidivistes soient dénoncés.

Stock de grumes :
légitimement confisquées ou illégalement protégées ?

TABLEAU 2 : *Études de faisabilité de l'OIF**

	Cartes forestières[31]	Facteurs clés	Initiatives réalisées dans le pays à ce jour et possibilités pour l'OIF
Pérou		• Peu d'essences ciblées – acajou et cèdre • Problèmes liés aux autochtones, au régime foncier et à l'exploitation de main-d'oeuvre • Présence de milliers d'opérateurs sur une zone très vaste • Données très peu précises • Contexte de changement institutionnel et d'incertitude	• Tables rondes visant à rassembler les parties prenantes • Initiation d'une commission multisectorielle contre l'exploitation illégale • Lancement pilote d'une police spéciale dans une région • Formalisation des petits concessionnaires et apport d'un appui • L'appui à l'OIF dépend des « champions », risque de travailler dans un contexte de sécurité politique limitée
Ghana		• Pertes significatives de ressources déjà subies • Surcapacité industrielle • Contestation de la validité des permis attribués depuis le système précédent • Très bonne conscience du marché et désir de participer à des APV	• Permis vendus par adjudication publique • séparation notable entre les autorités forestières et l'Etat, et transparence des données • Mise en place d'une charte de la clientèle et bon fonctionnement des forums forestiers • Système de suivi des grumes en cours de développement • L'OIF pourrait apporter une certaine crédibilité aux APV
Honduras		• Diversité des zones écologiques (pinèdes et forêts de feuillus) et donc des sujets de préoccupation • Grande inquiétude du public au sujet de l'illégalité et de la dégradation environnementale – Programme 'March for Life' • Retards et réactions partagées face à la nouvelle loi forestière • Sérieuses anomalies dans le volume des échanges commerciaux	• Mise en place d'une commission d'observation pour enquêter sur la corruption au sein des autorités forestières • Restructuration des autorités forestières • Promotion par les bailleurs de fonds de la sylviculture comme un facteur de croissance économique au Honduras • Intérêt de la Commission des droits de l'homme pour l'OIF, comme un moyen de renforcer la société civique et de contribuer à la stratégie nationale
Mozambique		• Décentralisation notable du gouvernement • Problème de sape du système des concessions à deux volets • Besoin d'élaborer des réglements pour soutenir la nouvelle loi forestière • vulnérabilité due au contexte post conflictuel et problème toujours présent d'exploitation des individus et de l'environnement	• Bon fonctionnement des forums forestiers • Contrôle tripartite en cours d'essai (officiels, concessionnaires et communautés) • développement d'une politique participative visant à tenir les décideurs au courant des réalités sur le terrain • intérêt vis-à-vis de l'OIF incertain pour le moment mais susceptible de varier selon les régions

Eau
Forêt dense
Forêt claire/fragmentée
Autres terres boisées
Autres couvertures terrestres

* Note : Ces quatre pays ont été sélectionnés en réponse à de précédentes expressions d'intérêt vis-à-vis de l'OIF, ainsi que pour leur diversité géographique et thématique ; ils n'ont pas été choisis pour la mauvaise qualité de leur gouvernance.

3.3 *Où a-t-on besoin de l'OIF ?*

« On compte six grands pays producteurs [de bois] – l'Indonésie, la Malaisie, le Brésil, la Bolivie, le Cameroun et le Gabon. Ensemble, ces pays alimentent 60 à 80% du marché mondial. Entre 70 et 100 détenteurs de concessions récoltent 25 à 30 % de l'intégralité du bois tropical que l'on trouve sur le marché mondial. Si l'on concentrait l'aide financière et technique ainsi que l'observation sur ces concessions, on obtiendrait rapidement des bénéfices. » [30]

—RIIA, CHATHAM HOUSE

L'OBSERVATION DU SYSTÈME de mise en application de la réglementation forestière existe, sous une forme ou une autre, dans un grand nombre de pays et de contextes. Si l'observation peut être utile partout où il y a des arbres et du bois, les types d'observation doivent être différents selon les situations. La présente section, même si elle aborde d'autres méthodes, étudie principalement les facteurs de décision qui peuvent contribuer à faire appel à l'OIF.

De telles évaluations peuvent prendre la forme d'une étude de faisabilité. En 2004, Global Witness a réalisé des études de faisabilité dans quatre pays : au Pérou, au Ghana, au Honduras et au Mozambique. Un bref résumé des problèmes identifiés et des solutions proposées est présenté dans le Tableau 2.

« Jusqu'ici, la décision de mettre en oeuvre un projet d'OIF a dépendu presque exclusivement d'un processus de négociations entre le seul gouvernement hôte et certains de ses bailleurs de fonds. Les conditionnalités de l'aide ont eu une certaine influence. »[31] Cependant, pour réaliser ses objectifs, l'OIF doit bénéficier d'un soutien plus large que celui des bailleurs de fonds et autres programmes internationaux. Ce support provient en général d'une bonne compréhension de la façon dont la forêt est utilisée, ainsi que de facteurs environnementaux et sociaux. Ceux-ci touchent à cinq domaines interdépendants : l'état de la forêt, la performance de l'industrie, l'existence d'une volonté politique de réformes, l'existence d'un système qui peut être observé, et enfin la demande du marché. L'Encadré 7 énumère une série de questions indicatives liées à ces cinq domaines clés, qu'il peut être intéressant de se poser avant d'entamer une étude de faisabilité. Les sections suivantes décrivent chacun des cinq facteurs de manière détaillée.

3.3.1 État de la forêt

La valeur de la forêt et l'ampleur des menaces dont elle est l'objet détermineront l'envergure des ressources qui seront mobilisées pour la protéger. La superficie globale des terres forestières destinées à la production de bois, les revenus générés par le bois et les autres produits et la valeur du bois exploité dans les zones protégées et/ou non accordées influenceront tous le volume des ressources requises pour contrôler les opérations. Dans certains cas, les opérations d'exploitation peuvent se concentrer sur seulement une ou deux essences dispersées sur une vaste zone. Cela peut rendre difficile le contrôle et l'observation des forêts, et dans de tels cas il peut être préférable de prioriser le contrôle des transports, du commerce et du traitement. En fonction de la superficie du domaine exploité et des méthodes utilisées, l'exploitation d'essences ciblées peut ne pas avoir un grand impact sur l'écologie générale de la forêt.

Cependant, les ressources de la forêt dans leur ensemble et les et les menaces dont ellesont l'objet sont également importantes. Il faut donc protéger les bassins hydrauliques, la biodiversité ainsi que les sols, empêcher les pratiques agricoles trop envahissantes, et prendre en compte les fonctions religieuses et sociales de la forêt ainsi que les équipements

ENCADRÉ 7 : *Questions indicatives à se poser au moment d'évaluer la nécessité d'une OIF* [33]

État de la forêt

- Est-ce que le système d'attribution des permis ou les autres structures propres au domaine forestier représentent un obstacle à la gestion durable des forêts (GDB) ?
- Est-ce que la condition du secteur forestier joue un rôle fondamental dans le bien-être de la société en général ?
- Est-ce que les droits des populations autochtones sont bien pris en compte ? Est-ce les concessions les ont dépouillés de leurs droits ?
- Quelle proportion de la population rurale dépend des ressources forestières ? Et comment ces personnes considèrent-elles le système actuel d'utilisation des terres ?
- Est-ce que les moyens de subsistance sont protégés dans le système d'exploitation forestière ? Ont-ils sérieusement été remis en cause par les récents changements dans les façons de contrôler les terres ?

Performance de l'industrie

- Est-ce que certains des exploitants investissent déjà dans des programmes de GDF ? Pourraient-ils contribuer à une amélioration de la situation ?
- Un système de concessions a-t-il été mis en place ? Sera-t-il positif pour l'exploitation à long terme des ressources? Comment fonctionne-t-il ? Est-il compatible avec les programmes à long terme de l'industrie ?
- Quels régimes fiscaux gouvernent l'exploitation des ressources forestières ? Sont-ils bénéfiques à une GDF ?
- Est-ce que le niveau des installations en place représente un facteur de gestion rationnelle ou un risque de surexploitation ?
- Qu'est-ce que la présence d'exploitants forestiers dans leur voisinage présente comme avantages/inconvénients pour les communautés vivant dans les forêts ?

Volonté politique de réforme

- Quelles sont les origines de la structure actuelle de contrôle des ressources forestières ? Cette structure est-elle le résultat de luttes politiques ?
- Jusqu'à quel point le ministère des Forêts contrôle-t-il la politique forestière ? La politique forestière est-elle conçue et gérée par les mêmes autorités ?
- Quelle est l'influence des autres secteurs et autorités ? Y a-t-il conflit de compétence sur le domaine forestier ?
- Quel volume d'information le ministère central a-t-il sur les forêts nationales et dans quelle mesure contrôle-t-il ces forêts ? Et quelle est la situation de l'administration locale décentralisée ?
- Quelle est l'importance du domaine forestier dans les politiques nationales ? Comment le public perçoit-il cette importance ?
- Quelle est l'efficacité du régime de collecte des impôts ? Est-il transparent ? La population a-t-elle une idée précise de l'importance des revenus sectoriels ? Bénéficie-t-elle de ces revenus ?
- Y a-t-il cohésion au sein des communautés locales ?
- Y a-t-il une coordination au niveau de la communauté des ONG ? Y a-t-il des ONG 'représentatives' ?
- Est-ce que le mouvement en faveur de la protection de l'environnement a une forte influence ? Est-il indépendant ? D'où tire-t-il de ses ressources ? Contribue-t-il à une meilleure acceptation de l'idée d'une taxe à l'environnement ?
- Est-ce que certains éléments des médias ou de la société civile jouent un rôle dans les phénomènes d'illégalité ?
- Quelle est l'importance des conditionnalités que les bailleurs de fonds appliquent à la gouvernance forestière ?

Existence d'un système à observer

- Les agents en charge du contrôle forestier travaillent-ils au sein d'une structure précise ? Comment se définissent leurs : rôle, formation, pouvoir, ressources, capacité/couverture et indépendance ? À qui doivent-ils rendre des comptes ?
- Le système judiciaire constitue-t-il un facteur favorable ou un obstacle à la GDB ? Est-ce le gouvernement gagne en général le procès qu'il intente contre l'industrie ? Si non, pourquoi ?

Demande du marché

- Les principaux marchés sont-ils sensibles aux questions environnementales ? Pour l'industrie dans son ensemble ou seulement pour certains de ses segments ?
- L'industrie forestière fait-elle preuve d'une volonté d'établir un système de certification ? Si non, pourquoi ?
- Quelle est l'importance des « marchés verts » sur le long terme ?
- Les produits pourraient-ils facilement être vendu sur des marchés non verts ?
- Y a-t-il une industrie locale qui s'intéresse particulièrement aux besoins en bois de la population indigène sur le long terme ?
- Des accords (de type VPA, PE, etc.) ont-ils été passé avec des pays importateurs ?

collectifs. Ces facteurs influencent en effet l'étendue de la dépendance des populations de la forêt pour trouver leurs moyens de subsistance, et la manière dont les forêts peuvent contribuer à une réduction de la pauvreté. L'influence des systèmes fonciers est un facteur particulièrement complexe car ces systèmes peuvent déterminer le respect des droits des populations indigènes, et sont souvent la cause pour laquelle des petits propriétaires traditionnels se sont retrouvés privés de leurs terres par les colons, les gouvernements ou les concessionnaires.

Avant d'évaluer la nécessité de mettre en place une OIF, il est important d'étudier la forêt en général, la proportion de zones protégées par rapport aux zones de production, le taux et les principales causes de déforestation, les essences destinées à la vente et à la conservation, la densité de population vivant dans les zones forestières par rapport à celle vivant dans les villes/villages, le degré de dépendance des populations pauvres vis-à-vis des ressources forestières, ainsi que les systèmes fonciers. Vous trouverez certaines de ces données concernant plusieurs pays dans l'Annexe 5.

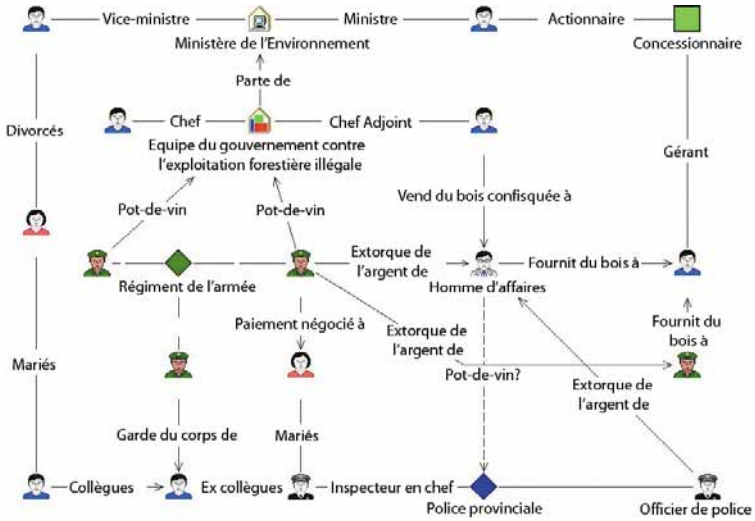
Le manque d'informations précises au sujet de la forêt est un facteur qui peut contribuer à la demande d'OIF. En effet, il peut être un obstacle à la légalité lorsqu'il se retrouve dans quatre domaines principaux : (i) connaissance limitée des ressources forestières (données de référence) et notamment de leur évolution dans le temps (observation) ; (ii) mauvaise transmission des informations au sein des institutions gouvernementales et entre elles, entraînant la prise de décisions contradictoires ; (iii) diffusion limitée des informations à l'attention des utilisateurs de la forêt; et (iv) manque de compréhension de la nature et de la dynamique des activités illégales.

3.3.2 Performance de l'industrie

La volonté de l'industrie de respecter la loi et les préoccupations du public vis-à-vis des activités illégales sont deux facteurs qui peuvent influencer fortement la réclamation d'une OIF. Là où le secteur forestier représente une source majeure de revenus, il est important pour le gouvernement et la société en général qu'il soit géré convenablement. Lorsque les compagnies sont principalement des « exploitants occasionnels » sans réelles connaissances technologiques et se soucient peu de la gestion à long terme des forêts, l'on peut s'attendre à une dégradation rapide des ressources. En travaillant en collaboration avec la structure en charge du contrôle, l'OIF peut soutenir les gouvernements dans leurs efforts pour contrôler le secteur.

La présence d'entreprises progressistes, disposées à faire des investissements dans la gestion et bénéficiant d'une véritable compréhension de ce que représente la gestion d'une concession pendant tout le cycle de rotation, peut être une véritable source de soutient pour l'OIF. Si les intervenants désirent évoluer dans un marché légitime qui ne soit plus affaibli par les activités illégales, cela peut être un facteur de motivation important. Lorsque les activités illégales résultent de la connivence avec des officiels (voir Section 3.3.3), les entreprises auront plus facilement tendance à accueillir l'OIF avec bienveillance pour les « protéger » contre les officiels corrompus.

La nature de l'industrie de transformation est également très importante. Les investissements réalisés dans de nouvelles technologies permettant d'obtenir des taux de rendement plus élevés et la deuxième transformation sont encourageants, mais dans de nombreux pays, la surcapacité de l'industrie de transformation représente un sérieux problème. Lorsque les réglementations ont réduit l'offre de



Le logiciel i2 est utilisé par la Police pour étudier les réseaux de l'illégalité

grumes à un niveau permettant l'exploitation durable, s'il y a disparité entre l'offre et la capacité de l'industrie, il y a risque d'affrontements entre l'industrie et les autorités chargées de la réglementation. Ce genre de situation se retrouve par exemple lorsque l'échantillonnage officiel et les méthodes d'inventaire génèrent des quotas de volume annuel qui, aux yeux de l'industrie, sont inférieurs à ce que la forêt peut supporter. Même s'il peut peut-être utile de revoir les inventaires, le fait est qu'un quota de volume annuel a été défini, et qu'il serait illégal de couper plus. Dans un tel cas, l'OIF peut-être utile pour améliorer les capacités en matière de réglementation et d'application des lois, en veillant à un maintien de l'objectivité et à éviter de s'écarter du débat principal pour s'engager dans des discussions secondaires.

Les renseignements sur la performance de l'industrie peuvent être obtenus de l'opinion publique, en lisant les articles de presse et en consultant les documents officiels faisant état des incidents illégaux. Les données sur les capacités industrielles, le commerce et les anomalies commerciales aideront également les preneurs de décisions à comprendre les raisons et l'étendue des activités illégales dans le secteur.

3.3.3 Volonté politique

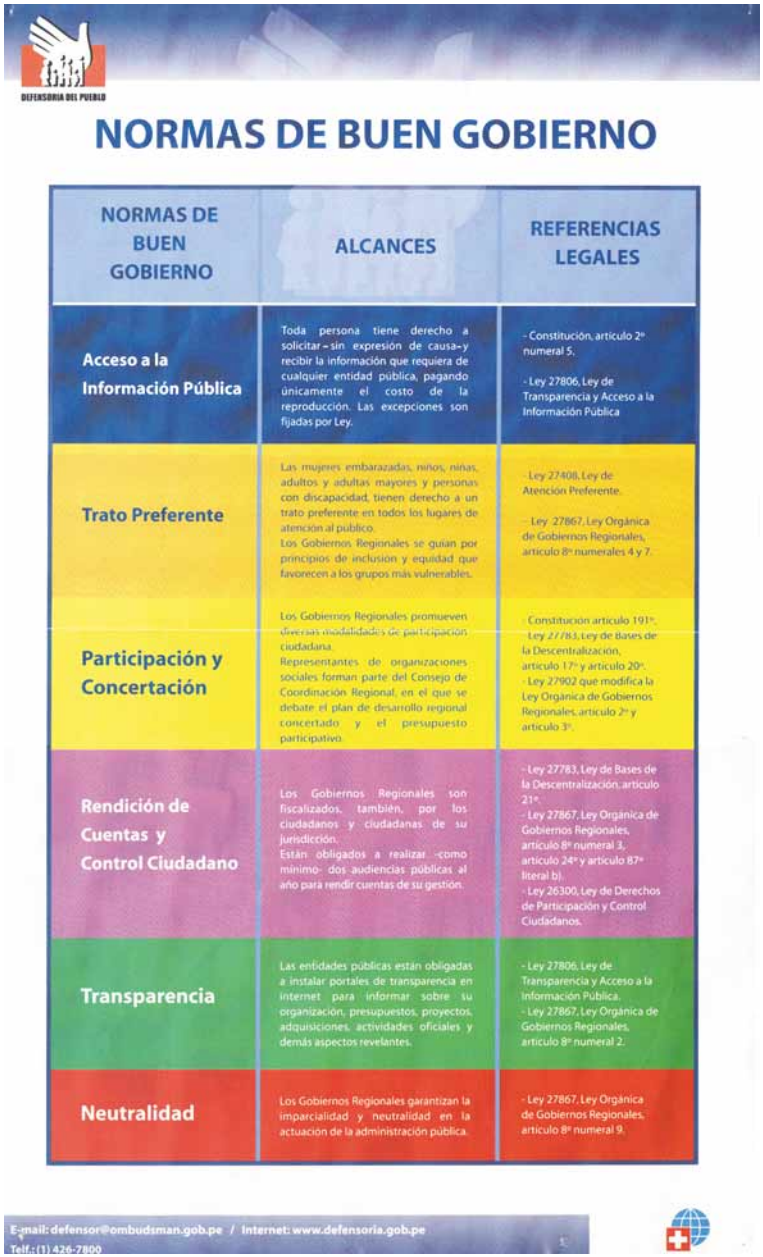
Les éléments qui forment la base d'une bonne gouvernance sont la liberté d'information, une relation équitable entre les intervenants, la participation de tous, l'obligation de rendre des comptes au public, la transparence et une séparation des pouvoirs. Comme l'a récemment fait remarquer une étude du secteur forestier cambodgien, « *il s'agit plus souvent d'une question de systèmes et de structures que d'une question de capacités*. »[34] Par conséquent, les améliorations de gouvernance, si elles dépendent simplement d'une question de volonté politique, peuvent être accomplies relativement rapidement. Au Mozambique par exemple, le fait qu'il existe des différences aussi marquées entre les niveaux d'illégalité selon les provinces, même si celles-ci sont avoisinantes, s'explique par la volonté des différents gouverneurs de province à mettre en oeuvre la Loi sur la forêt et la faune sauvage de 1999. L'importance des composantes de la bonne gouvernance ainsi que la volonté du pays, c'est-à-dire du gouvernement et des citoyens, à leur donner encore plus d'ampleur, sont des éléments qui influenceront l'acceptabilité et l'efficacité de l'OIF.

Corruption

La volonté politique de promouvoir les composantes de la bonne gouvernance est sapée par la corruption. L'une des fonctions de l'OIF est de dénoncer et de s'attaquer aux liens de corruption qui existent entre les activités forestières illégales et le régime du contrôle. Ces liens sont souvent complexes et il est donc important d'examiner la nature de la corruption de manière détaillée (voir Encadré 8). Par exemple, les pots-de-vin sont parfois si lourds financièrement que les sociétés sont obligées de pratiquer encore plus d'activités illégales pour les payer. Elles peuvent également mener des campagnes contre des demandes de pots-de-vin trop élevées, afin de réduire le coût de la corruption.

En permettant d'identifier si un gouvernement peut être défini comme « fort » ou « faible », la typologie de l'Encadré 8 peut être utilisée pour comprendre les divers cas possibles de corruption et suggérer le type d'intervention le plus approprié. Dans le cas extrême d'un état non viable ou d'une dictature, les missions d'OIF sur le terrain seront probablement impossibles. Mais les ONG et la communauté internationale auront un rôle à jouer dans la stabilisation du pays et

Affiche de l'organisation péruvienne « Defensoria Del Pueblo » ; 2004



Traduction:—

Normes de bonne gouvernance

- **Accès aux informations publiques** Chaque personne est en droit, sans avoir à en fournir la raison, d'avoir accès à toutes les informations d'un organisme public, et elle ne sera tenue que de payer les frais de photocopie. Toutes les exceptions devront être stipulées par la loi.
- **Traitement préférentiel** Les gouvernements régionaux sont guidés par des principes d'inclusion et d'équité qui favorisent les groupes les plus vulnérables.
  Les femmes enceintes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés ont droit à un traitement préférentiel de la part de tous les services clientèle des lieux publics.
- **Participation et Consensus** Les gouvernements régionaux travaillent à promouvoir différentes façons d'assurer la participation des citoyens.
  Les représentants des diverses organisations sociales se retrouvent dans le Conseil de Coordination Régionale pour débattre du plan de développement régional et du budget participatif.
- **Obligation de rendre compte et contrôle des citoyens** Les gouvernements régionaux sont également contrôlés par les citoyens de la juridiction.
  Ils sont tenus de présenter leurs résultats au moins deux fois par an au cours d'audiences publiques.
- **Transparence** Les organismes publics sont tenus d'avoir un site Web transparent qui donne des informations sur leur organisation, leur budget, leurs projets, leurs acquisitions, leurs activités officielles ainsi que toutes informations appropriées.
- **Neutralité** Les gouvernements régionaux garantissent que l'administration publique sera effectuée dans un esprit d'impartialité et de neutralité.

	Corruption sans collusion	Corruption avec collusion
	• pots-de-vin pour activités illégales (par exemple pour obtenir un permis) • contribue à augmenter les prix dans le secteur privé • méthode préférée des gouvernements forts	• collusion avec industrie pour voler l'état • les pots-de-vin représentent une forme de police d'assurance contre les sanctions pour activités illégales • méthode préférée des gouvernements faibles
Gouvernement fort • politiquement stable, capable de faire respecter la loi et l'ordre et de faire exécuter les contrats • possible tendance autoritaire	• capable de maximiser les revenus grâce à des activités complémentaires (ex. : exploitation forestière, puis transport) • est en mesure de veiller à ce que l'offre ne chute pas face aux pots-de-vin élevés réclamés • possibilité de taux incroyablement élevés	• Les gouvernements forts craignent une perte potentielle de revenus • mais cela ne s'applique pas aux dimensions environnementales et sociales qui n'ont pas un impact particulier sur les revenus (violation des règles de bonne pratique) donc même un gouvernement fort est capable de connivence dans un tel cas
Gouvernement faible • gouvernement précaire, Etat anarchique, fiefs locaux • possible résultat d'une décentralisation	• gouvernement relativement inapte à coordonner les paiements illicites • entrée gratuite donc possibilité de créer de nouveaux permis et d'inventer de nouveaux paiements illicites • anarchique ; nombreux pots-de-vin pour les opérations légales	• le secteur privé est capable de faire baisser le prix des pots-de-vin parce que l'application de la loi est faible • les conditions d'instabilité font que les officiels cherchent avant tout à maximiser les bénéfices à court terme • il est probable que la corruption liée à la fraude fiscale ou aux exportations soit plus importante que sous un gouvernement fort

ENCADRÉ 8 : *Une typologie de la corruption* [35]

dans le rétablissement de principes démocratiques. Cela peut induire de faire appel à l'OIF pour concevoir un système de mise en œuvre de la loi forestière et, par la suite, d'observer son application.

Il peut également y avoir des situations où l'industrie du bois est dominée par des criminels et où le gouvernement a un comportement trop collusif ou est trop faible pour faire cesser les activités de ces entreprises, afin de les remplacer par des entreprises forestières honnêtes. Dans de tels cas, le choix entre l'OIF et l'observation externe peut être difficile. Cependant, le fait de collecter des informations sur les malversations et de les mettre à la disposition du plus grand nombre peut aider à informer les entreprises internationales de bois qui cherchent à développer des politiques d'achat responsables.

L'OIF convient principalement dans les situations politiques qui n'ont pas dégénéré à ce point-là, car elle requiert un minimum d'engagement, aux plus hauts niveaux, envers la suprématie du droit et la responsabilité des services publics. Les responsables qui souhaitent renforcer cet engagement accueilleront volontiers l'OIF. Même dans de telles situations, les problèmes de gouvernance pourront toujours être graves si par exemple, dans le gouvernement, certains éléments placent leurs propres intérêts ou ceux des exploitants illégitimes de bois au-dessus de leur devoir d'agent de la fonction publique.

L'OIF peut aider à contrecarrer la corruption avec ou sans collusion, mais elle est particulièrement appropriée dans les cas de corruption avec collusion, où « *ni le corrupteur ni le corrompu n'ont de raisons qui les poussent à dénoncer ou à protester. En ce sens, la corruption avec collusion est insidieuse, difficile à détecter et donc plus tenace.* »[36] Les techniques d'investigation de l'OIF, combinées aux données rassemblées sur le terrain, peuvent aider à comprendre les liens complexes qui unissent les différents intervenants agissant dans l'illégalité. Avant que ces liens ne soient brisés, le fait de chercher à renforcer la capacité des autorités forestières en matière de réglementation et d'application de la loi peut aller à l'encontre du but recherché, si cela tend à renforcer la corruption avec collusion.

Volonté politique

La volonté politique n'est pas quelque chose qui est simplement qui est simplement présent ou absent. C'est quelque chose qui peut être construit à travers des éléments comme l'activisme de la société civile, une presse libre et un pouvoir judiciaire indépendant. Par exemple, en Équateur et aux Philippines, la société civile est assez forte pour être un partenaire de plein droit dans les accords tripartites avec le gouvernement et le secteur privé. Lorsque les institutions de souveraineté sont faibles, les lois, les règlements et les actions de mise en œuvre seront sans cesse remises en question par ceux qui cherchent à détourner les biens de l'Etat à leur profit personnel. L'OIF peut stimuler une grande amélioration, mais il est également important que les institutions soient présentes d'une manière ou d'une autre pour que l'OIF puisse fonctionner avec l'indépendance nécessaire par rapport aux autorités forestières. En particulier, des appels à une OIF (internationale) émis par des organisations de la société civile locale constituent de bons indicateurs du fait que l'OIF peut apporter une contribution précieuse au pays.

Pour évaluer le niveau de gouvernance, il peut être intéressant d'étudier des données sur la liberté politique comme celles de l'Indice de Perceptions de la Corruption ou de consulter le classement sur la liberté de presse (voir Annexe 6). Certains articles de presse et des discussions avec des organismes de la société civile permettront d'avoir une image encore plus précise du niveau de corruption. Des entretiens avec des représentants du gouvernement aideront également à identifier les « champions », à évaluer la demande latente de réforme et à établir dans quelle mesure les autorités forestières exercent un véritable contrôle sur les politiques forestières.

3.3.4 Existence d'un système à observer

L'OIF aborde explicitement la question de la bonne gouvernance à travers une observation du système de mise en œuvre de la loi forestière, mais il peut y avoir des cas où il n'y aura pas de système à proprement parler qui puisse être observé. Avant de décider quel type d'observation convient à la situation, il peut être nécessaire d'évaluer l'importance du système en place et de voir de quelle manière il pourrait être développé. Si l'OIF est abordée comme une réponse à court terme aux manquements du système, l'observateur risque d'avoir à se substituer aux opérations de contrôle officielles ou aux comités d'observation de la société civile, plutôt que de veiller à leur renforcement.

Plutôt que d'engager les services d'une équipe permanente d'OIF, une autre solution peut être d'effectuer des vérifications ponctuelles. Dans les pays où les systèmes sont suffisamment robustes, ce type de vérifications peut suffire. Et dans les pays où il apparaît difficile de développer une OIF à long terme, ces vérifications peuvent constituer un point d'entrée utile, parallèlement aux missions d'évaluation de la portée des impacts et aux études de cas.

Le « système » inclut le cadre législatif, les procédures opérationnelles documentées (l'ordre hiérarchique, la présentation des rapports et les actions entreprises par les personnes de différents niveaux hiérarchiques) ainsi que la liberté d'accès aux informations. Les faiblesses dérivent en général de deux types de situation : un système bien documenté n'est pas suivi du fait de contraintes liées aux capacités ou du fait de blocages intentionnels, ou enfin lorsque le système est inadéquat et ne peut pas fonctionner.

Quoi qu'il en soit, l'OIF est particulièrement intéressante lorsqu'un minimum au moins de dispositions sont prises par rapport aux éléments suivants, mais des choses restent encore à faire :

1 **Cadre législatif** Lorsque la loi n'est pas explicite ou qu'elle est non écrite, par exemple si le code forestier est en train de faire l'objet d'une révision majeure, il peut ne pas être possible de réaliser des opérations d'observation. Car pour déterminer ce qui est illégal, il est nécessaire de savoir ce qui est légal. Parfois, la présence d'un observateur pourra permettre d'identifier les besoins de réforme législative, par exemple lorsque des abus généralisés en rapport avec un permis en auront entraîné la suspension..
2 **Capacité d'application de la loi** Dans les situations post conflictuelles, il se peut que la structure d'application (lois et personnes chargées de leur mise en œuvre) pourrait ne plus exister, et il sera alors difficile de savoir sur qui ou sur quoi l'observation portait. Mais si un nouveau système est en cours de création, l'OIF peut l'accompagner et s'attaquer aux difficultés dès le départ. Lorsqu'une structure est en place, mais qu'elle semble être trop proche de l'industrie ou trop manquer de ressources pour être capable de fonctionner correctement, l'OIF peut être particulièrement utile car elle peut

conduire à un mouvement de réformes. Les décentralisations gouvernementales peuvent également peuvent également avoir divers impact sur la capacité d'application de la loi. Au cours du processus de décentralisation, la définition des rôles et responsabilités de chacun ne sera sans doutes pas très claire, et l'équipe d'observation pourra aider à optimiser le nouveau système. Dans le même temps, l'administration centrale pourra utiliser l'OIF comme un canal d'informations lui permettant de savoir ce qui se passe au niveau des unités locales décentralisées de mise en œuvre de la loi.

3 **Information** Les observateurs ont besoin d'avoir accès à l'information, et il est donc important que les autorités forestières acceptent de leur fournir des cartes, des permis, etc. En cas de refus, la négociation de l'accès à l'information pourra s'avérer difficile. Le plus souvent, l'information existe mais elle n'est pas centralisée ou elle manque d'uniformité. Les autorités forestières ne pourront que bénéficier de la présence d'un observateur capable de centraliser et d'uniformiser ces informations.

Au moment d'étudier les possibilités d'OIF, ces trois éléments du système devront être examinés. De telles informations seront peut-être difficiles à obtenir, mais une évaluation basique de la présence d'un système de mise en œuvre de la loi et d'officiels qui en sont chargés devrait être possible.

L'observation ne pourra qu'être accueillie avec bienveillance par ceux qui sont ouverts à l'idée d'une étude critique continue de leur système de réglementation et de mise en œuvre. Elle peut conduire les autorités forestières vers une meilleure acceptation des pratiques d'évaluation et d'amélioration des lois et règlements, du renforcement des capacités et systèmes et de la disponibilité d'informations transparentes.

3.3.5 Demande du marché

La présence des principaux marchés d'exportation sensibles à la protection de l'environnement dans les pays des donateurs accroîtra la pression sur ces donateurs afin qu'ils financent l'OIF. Certains gouvernements et industries hôtes sont conscients de cela, et considèrent déjà l'OIF comme une mesure annonciatrice de la certification forestière. L'OIF ne délivre pas de certificat et n'évalue pas explicitement la durabilité des pratiques de gestion forestière. Mais elle a un avantage par rapport aux systèmes de certification, résidant dans le fait que la participation n' y est pas volontaire, ce qui lui permet d'appuyer le rôle de réglementation des autorités forestières (voir Annexe 1). Én plus, comparée aux autres systèmes qui certifient l'origine illégale (voir Annexe 3), l'OIF est indépendante de l'industrie, ce qui lui permet de faire appliquer le principe très important d'une séparation entre ceux qui réglementent et ceux à qui s'appliquent la réglementation.

Ces deux facteurs sont reconnus par les gouvernements hôtes qui cherchent à mettre en avant la souveraineté du droit. Ceux qui ont manifesté un intérêt à l'égard des APV de l'UE considèrent en général l'OIF comme une composante importante du groupe de mesures devant être prises pour remplir les conditions de l'Accord, car l'OIF garantit la crédibilité des autres aspects du programme (voir Annexe 2). Au bout du compte, l'industrie devrait trouver des mesures incitatives sur le marché, les poussant à investir dans des pratiques forestières qui répondent aux exigences de la certification de légalité.

Au fur et à mesure que la conscience environnementale s'accroît, les consommateurs nationaux (des produits ligneux et des services environnementaux) ont tendance à réclamer des standards environnementaux de plus en plus élevés. C'est ce qui se passe déjà dans certains pays à revenus intermédiaires et dans ceux où la dégradation de la forêt est un problème grave. Cette tendance est en rapport étroit avec l'émergence notable des organisations locales de la société civile, et une OIF formelle ou s'appuyant sur un projet pourrait par conséquent ne plus être nécessaire. Les pays qui sont déjà passés par un processus de réformes démocratiques, comme c'est le cas de certains pays de l'Amérique latine ou des Philippines, pourraient entrer dans cette catégorie, selon le degré de longévité et de profondeur de leurs réformes.

3.3.6 Moteurs de l'OIF

En résumé, comparée aux autres méthodes d'observation comme l'audit ou la détection à distance (dont la description est détaillée dans l'Annexe 3), l'OIF est spécialement appropriée dans les circonstances suivantes : quand les ressources forestières ont une valeur internationale (économique

sociale et environnementale), quand le niveau d'illégalité est significatif et la volonté politique de réformes peut marquée, bien qu'il existe une forme de système à observer et que des appels à la réforme soient émis par des donateurs, des citoyens et des officiels. Au fur et à mesure que la tendance à une meilleure gouvernance se développent, l'OIF peut apporter une évaluation transparente et faisant autorité sur la réalisation ou non des objectifs de bonne gouvernance. Les exemples fournis dans le Tableau 2, les cinq domaines clés des études de faisabilité ainsi que d'autres travaux (notamment ceux réalisés par l'ODI dans leur étude de l'observation indépendante des forêts (*Review of Independent Forest Monitoring*) indiquent tous un ensemble complexe d'objectifs et d'aspiration pour l'OIF, qui peuvent être résumés ainsi :

Actions de la part des gouvernements hôtes :

- Maintenir et améliorer le niveau des investissements étrangers dans le secteur
- Augmenter les revenus fiscaux
- Soutenir les « champions » internes des mouvements de réforme
- Veiller au maintien de la légitimité en répondant aux besoins de la société civile et de l'industrie en matière de bonne gouvernance

Actions de la part de l'industrie

- Combattre les coupes souterraines effectuées par les opérateurs illégaux
- Combattre les demandes de pots-de-vin part les officiels corrompus
- Améliorer la réputation internationale et les marchés

Actions de la part de la société civile locale et internationale

- Protéger les droits des communautés dépendant de la forêt
- Travailler dans le sens d'une utilisation durable de la forêt

Actions de la part des donateurs

- Renforcer l'obligation de rendre compte plutôt que l'aide financière et l'aide au développement dans le secteur
- Travailler à l'amélioration de la gouvernance dans les pays bénéficiaires

L'aptitude de l'OIF à répondre à ces attentes est examinée dans la Section 4.6.

GPS 12 XL
TRACK SPEED
103° 0.0%
MXSPD ALT
68.3% 625%
POSITION
N 05.12813°
E011.42589°
TIME
11:12:21

4 Conception des OIF

4.1 *Arrangements institutionnels et d'accueil*

4.2 *Termes de Référence*

4.3 *Financement*

4.4 *Risques*

4.5 *Adapter les fournisseurs d'OIF au contexte*

4.6 *Indicateurs d'impact*

LA MANIÈRE dont un projet d'OIF est conçu conditionne largement sa réussite et requiert une négociation méticuleuse entre les partenaires. L'OIF fonctionne à différents niveaux et sur une période de plusieurs années. Elle peut commencer comme un projet international, mais par la suite, les fonctions de l'OIF devraient évoluer pour être reprises par les organisations locales et devenir une composante permanente de la gouvernance dans le secteur forestier.

La conception du projet commence par l'identification des partenaires. La première partie de ce chapitre examine les institutions susceptibles d'accueillir l'OIF. L'institution hôte peut ne pas être le ministère des Forêts, auquel cas il sera aussi nécessaire d'établir un accord formel avec les autorités forestières. Des relations formelles devront également être établies avec les bailleurs de fonds. De solides arrangements institutionnels sont déterminants dans la bonne conduite du projet.

La mise en place de Termes de Référence (TdR) clairs est également essentielle, et ceux-ci devront être convenus entre les principales parties prenantes plutôt que d'être imposés par un seul côté. Si les TdR sont imposés par les bailleurs de fonds au gouvernement du pays d'accueil, les autorités forestières seront peut-être peu disposées à coopérer. Lors de la mise en place des TdR, il sera nécessaire de définir ce qui doit être observé, les informations nécessaires, le contrôle et la validation de la qualité, les protocoles de publication, les questions de durabilité, et l'importance d'une stratégie de sortie.

Il sera également important que l'OIF bénéficie d'un financement sûr, et qu'elle soit adaptée au contexte. Le chapitre se termine par une discussion sur les impacts possibles de l'OIF, et propose des indicateurs permettant d'évaluer ces impacts.

Le stade de la conception est un moment où il peut être intéressant de soulever les questions sensibles. Comme il influencera la relation subséquente entre l'observateur et l'institution hôte, il pourra être nécessaire de montrer l'expérience en matière d'OIF dont chacun dispose. Comme le montre l'exemple suivant, il est toujours préférable de ne pas laisser s'installer un climat de méfiance mutuelle dès le départ :

« Une évaluation [du projet d'OIF] a été réalisée en 2002, dans laquelle il a été noté que la conception du projet était basée sur l'hypothèse que le [gouvernement hôte] n'était pas en mesure de traiter correctement les informations sur les infractions forestières»[37]

Missions pilotes Bien que cela ne soit pas essentiel, une période d'un à deux mois de test sur la manière dont l'OIF pourrait fonctionner peut être utile comme point de départ pour les discussions sur les TdR d'un projet à plus long terme. Ce type de « mission pilote » peut aider à clarifier le mode de fonctionnement de l'OIF et à effectuer une analyse initiale des problèmes d'application de la loi, ce qui permettra par la suite une meilleure mise au point du processus de conception et de veiller à ce que tout programme mis en place bénéficie des ressources adéquates.[38]

4.1 *Arrangements institutionnels et d'accueil*

À la différence de l'observation externe, qui est auto mandatée, l'OIF, en tant que service, doit présenter ses rapports à une institution qui s'en approprie et qui s'engage à agir au vu des recommandations qui y sont faites. L'OIF entretiendra également des relations plus ou moins formelles avec les autres parties prenantes. Les arrangements institutionnels varieront suivant les circonstances locales, mais certains principes entrant dans la structuration de l'OIF devront être utilisés dans presque tous les cas.[39]

1 **Un système de gestion et de compte-rendu** pour planifier et autoriser les activités de l'observateur et canaliser ses résultats. Cela permettra de justifier les décisions de gestion sur ce qui doit être observé.
2 **Une participation large** pour assurer le respect du principe de responsabilité et de reddition de comptes. Le fait de rendre des comptes à une seule institution ne met pas en valeur la notion de transparence. Le fait de rendre des comptes à un panel composé de multiples parties prenantes, qui confirme et adopte les résultats, constitue une forme d'écran de protection entre l'observateur et les intérêts personnels en cause.
3 **Un système clair de propriété** des rapports, donnant aux dits rapports un statut juridique. Une immunité contre les actions en diffamation et autres actions ne serait pas irraisonnable.
4 **Engagements envers une participation continue**. Cela permettra de maintenir la confiance en l'OIF et de faire respecter son indépendance par rapport au gouvernement.
5 **Participation de services publics clés** susceptibles d'être impliquées dans des activités en aval : police, armée, corps législatif, ministère des Finances, ministère du Développement ou de la Planification Économique, douanes et organismes de réglementation des échanges commerciaux.
6 **Implication d'organisations de la société civile**, bénéficiant préférablement d'une bonne réputation aux yeux du grand public, et dont l'organisation interne est attachée aux principes de bonne gouvernance.
7 **Une communauté de bailleurs de fonds jouant un rôle proactif et proéminent**. Cela permettra d'alléger la pression exercée sur l'observateur, qui sera alors plus à même de conduire sa propre diplomatie en agissant promptement aux moments clés, permettant ainsi à l'OIF de rester sur la bonne voie.
8 **Des dispositions bien définies sur le règlement des litiges** En cas de différend entre les parties, les procédures d'arbitrage et de règlement des griefs devront être clairement spécifiées dans le contrat.

Lors l'application de ces principes, trois niveaux de participation doivent être pris en compte : l'accord contractuel, un comité de validation des rapports et les éventuelles relations formelles avec les autres parties prenantes. Chaque niveau aura des conséquences sur les autres. Les diagrammes des Annexes 1 et 4 donnent des exemples des divers types de relations qui ont été adoptées par les différents systèmes d'observation.

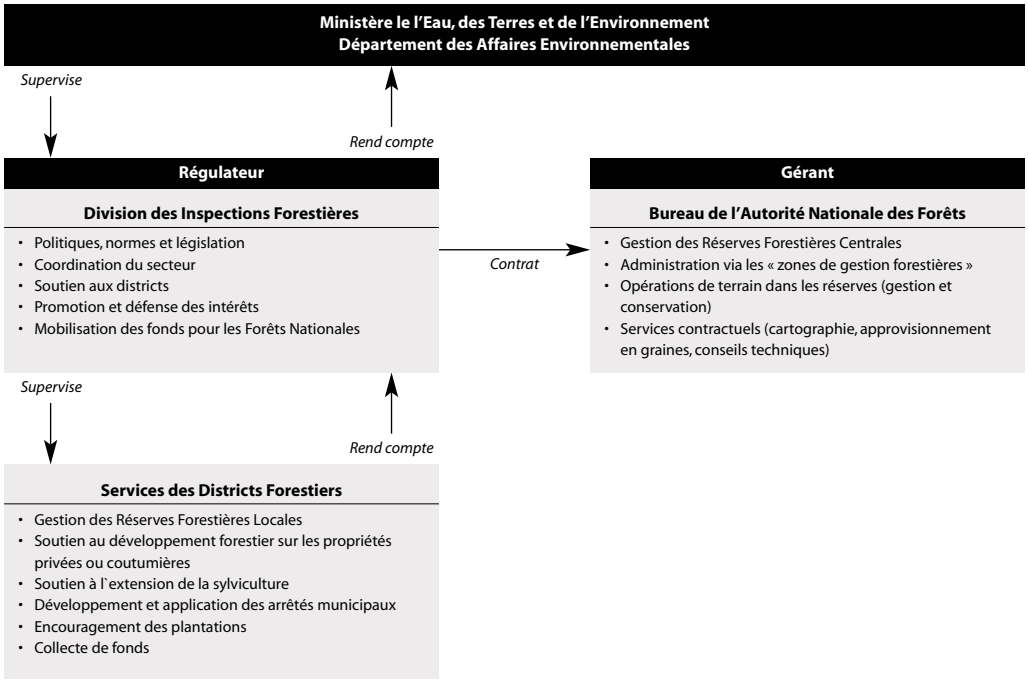
4.1.1 Accords contractuels

Par nécessité, l'OIF se fait avec de nombreuses parties prenantes, mais les contrats seraient irréalisables si toutes les parties étaient des partenaires contractuels. Le partenaire le plus important est l'institution officielle hôte, pour laquelle il existe différentes options.

Ministères des Forêts

L'hôte contractuel qui semble le plus évident et le ministère responsable des forêts, car c'est l'autorité légale qui est la plus appropriée, et jusqu'ici, c'est elle qui a été le plus souvent choisie. Le plus grand risque dans cet arrangement c'est si le ministère des Forêts lui-même a un intérêt personnel à contrôler le programme de l'OIF. En effet, pour des raisons légales, c'est en général le ministère des Forêts qui délivre les permis de concession pour le compte de l'État. Dans les pays où le ministère des Forêts est à la fois responsable de la réglementation et de la gestion, le rôle du comité de validation des rapports de l'OIF(voir Section 4.1.2) est crucial, car il agira comme une force d'équilibrage

ILLUSTRATION 3 : *Les institutions forestières en Ouganda : séparation des rôles*



Dans les pays où il existe déjà une séparation de pouvoirs entre le ministère des Forêts et une commission ou une autorité forestière, le ministère des Forêts serait sans doute l'institution la plus appropriée pour accueillir et superviser l'OIF. Ceci est le cas en Équateur par exemple, où les entrepreneurs privés exercent deux fonctions de contrôle ainsi que de la fonction d'observation (voir Annexe 1). Au Ghana, la Commission des Forêts et son Conseil ne sont pas encore totalement autonomes politiquement, et les défenseurs de l'OIF sur place demandent à ce que l'observation devienne un élément d'un « système de gouvernance non étatique ». L'Ouganda est souvent loué pour avoir réussi à séparer les fonctions de réglementation des fonctions de gestion (voir Illustration 3), mais le pays souffre actuellement de deux contraintes. Tout d'abord la *National Forest Authority* (NFA), qui agit en tant que gestionnaire, reçoit beaucoup plus d'appui de la part des bailleurs de fonds que de la part de son partenaire contractuel gouvernemental, la Forest Inspection Division (FID). Cela signifie que la NFA, qui est plus forte, n'est pas véritablement tenue de rendre des comptes à la FID, qui ne bénéficie du même pouvoir.[40] Deuxièmement, aucun système d'observation indépendante n'a été mis en place. La société civile pourrait, par le biais de la mise en place d'une forme de coalition ou de réseau, prendre en main une telle supervision.[41]

Autre ministères

Si la performance d'un ministère fait l'objet d'une procédure d'enquête, il peut être préférable de choisir une autre institution hôte pour l'OIF.

« *Il a été suggéré, par exemple, que le ministère des Finances pourrait constituer l'hôte idéal, car les taxes forestières sont un élément important des revenus du gouvernement… Le bureau de l'Auditeur-Général pourrait également être considéré.* » [42]

De fait, le projet d'OIF qui s'est déroulé au Cambodge de 1999 à 2003, avait trois institutions hôtes : le ministère des Forêts, le ministère de l'Environnement, ainsi qu'un représentant « de liaison » issu du Conseil des ministres. La nouvelle phase d'OIF au Cameroun, qui a démarré en 2005, dispose d'un « propriétaire de projet », qui est le ministère de la Planification et du Développement Économique, et d'un « gestionnaire de projet », qui est le ministère des Forêts. Dans le contexte actuel de bonne gouvernance, où le budget bénéficie d'un appui direct et où les bailleurs de fonds encouragent la responsabilité et la coordination interministérielles, cette approche semble être un bon choix. Au Ghana, les récents revenus significatifs issus de la mise aux enchères des concessions forestières ont été retenus par le ministère des Finances et n'ont pas été mis à la disposition de la Commission Forestière. Cela prouve qu'il existe un climat de méfiance mutuelle sur la capacité à gérer correctement les fonds. Si un observateur, responsable devant le ministère des Finances (entre autres), avait été présent, ce type de situation aurait peut-être pu être évité.

Autre institutions d'accueil potentielles

Mis à part ces ministères, trois autres types d'hôtes peuvent être considérés : un groupe représentant le corps législatif, une commission multisectorielle ou une organisation médiatrice.

Le corps législatif a une responsabilité de supervision et la capacité de commanditer des études, du moins sur le court terme, ce qui en ferait un hôte adéquat pour l'OIF. Dans un système parlementaire de comités spéciaux, le comité chargé de contrôler le travail du ministère des Forêts serait un choix approprié. Comme l'a suggéré une étude, « *Cela aurait l'avantage de permettre une participation large et exhaustive, et d'impliquer des représentants élus démocratiquement issus des partis les plus importants en leur donnant un mandat officiel pour défendre les intérêts de la population.* »[43] Cependant, il peut y avoir des limites juridiques à la capacité des comités spéciaux de conclure des contrats portant sur une longue période de temps avec des prestataires de services, et pouvant notamment s'étendre au-delà de la date des prochaines élections.

Commissions multisectorielles Au Pérou, le projet de la Commission Multisectorielle Contre l'Exploitation Forestière Illégale (*Comisión Multisectorial para la Lucha Contra la Tala Ilegal*) est conçu et financé pour commanditer des études. La Commission est composée de membres des ministères de l'Agriculture (dont dépendent les forêts), de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires Publiques, de la Justice, de l'Éducation, ainsi que de la *National Commission of the Andean, Amazonic and AfroPerúvian Populations* et de la *National Supervision of Tributary Administration* (SUNAT). Son objectif est entre autres de canaliser la coopération technique internationale pour combattre l'exploitation forestière illégale. Elle a été conçue pour veiller à ce que le ministère responsable des forêts n'ait pas un rôle trop dominateur, mais sa mise en place a fait l'objet de quelques retards. Ce type de programme, qui vise à rassembler des institutions étatiques partageant des responsabilités de façon transparente, améliore la crédibilité aux yeux du grand public. De plus, à la différence des arrangements moins formels, la Commission a un statut juridique, précisant la manière dont la propriété des rapports peut être partagée.

Commissions de défense des droits de l'homme ou organisations médiatrices Ces groupes ont beaucoup de points communs avec l'OIF et pourraient donc être appropriés comme institutions hôtes. Tous sont officiellement reconnus par l'Etat, quoiqu'indépendant. En général, les organisations médiatrices s'occupent plus de cas individuels que des systèmes de gouvernance dans leur ensemble, et elles ne bénéficient pas toujours d'une expertise technique en rapport avec le secteur forestier. Mais, de la même façon que les observateurs d'élections ou que les inspecteurs de prison de la Croix-Rouge, elles ont un profil non gouvernemental et bénéficient d'une bonne crédibilité auprès de la population. Elles sont en général plus courantes et plus efficaces en Amérique latine en Afrique. Il existe deux sortes d'organisations médiatrices :

- Les organisations médiatrice législatives ou « classiques », établies par statut, qui rendent des comptes aux ministres d'État ou au corps législatif.
- Les organisations médiatrices administratives, qui rendent des comptes à la direction de l'organisation sur laquelle elles enquêtent.

Les organisations médiatrices enquêtent sur des plaintes qu'elle reçoivent du grand public au sujet d'erreurs adminis-

tratives, de décisions injustes, ainsi que sur la manière dont les programmes sont administrés par le gouvernement ou l'organisation concernée. Leurs pouvoirs peuvent varier, mais elles peuvent bénéficier d'une indépendance totale par rapport au gouvernement ou à l'organisation. En général, elles ne peuvent pas recevoir les plaintes des tiers, mais peuvent initier des enquêtes plus sur la base de tendances systémiques identifiées que sur des plaintes individuelles spécifiques. Les travaux d'OIF passés et récents sont assez proches de la seconde description : les observateurs rendent des comptes aux ministres appropriés, en leur qualité dirigeants d'une structure de l'exécutif. Cependant, l'OIF pourrait également être conçue pour rendre des comptes au corps législatif ou au ministre, en sa qualité de gardien des affaires de l'État.

Accords contractuels avec les bailleurs de fonds

La plupart du temps, les observateurs devront passer un accord contractuel avec un bailleurs de fonds, qui leur procurera un financement et qui exigera un rapport sur les frais engagés. En fonction des arrangements institutionnels et du bailleurs de fonds concerné, ceci pourrait être intégré dans le contrat principal (comme cela a été le cas pour la phase d'OIF qui a démarré au Cameroun en 2005, ainsi qu'au Cambodge) ou être l'objet d'une lettre de subvention séparée (comme cela a été le cas du précédent contrat d'OIF au Cameroun, portant sur la période 2002-2005). Si l'appui direct des bailleurs de fonds aux projets est remplacé par un appui direct du budget de l'Etat, cela peut remettre en cause le statut d'indépendance de l'OIF par rapport au ministère responsable du secteur. Cela risque également de diminuer le rôle proactif et proéminent de la communauté des bailleurs de fonds, comme cela est expliqué dans le septième des principes énumérés dans la Section 4.1.

4.1.2 Comité de validation des rapports

En plus de l'accord contractuel, une forme de co-responsabilité peut être obtenue par le biais d'un comité qui étudiera et validera les conclusions de l'OIF. Au Cameroun par exemple, le comité est connu sous le nom de Comité de Lecture. Il est constitué de représentants officiels du ministère des Forêts, de bailleurs de fonds et des membres de l'équipe d'OIF, et est dirigé par le ministre ou son représentant. Les discussions portant sur les rapports techniques détaillés relatifs aux infractions ou au système de contrôle peuvent renforcer les capacités et l'appropriation des participants, y compris des représentants de l'institution officielle hôte.

Ceci à son tour a un impact à long terme sur l'exploitation forestière illégale car cela crée un cycle de révision et d'amélioration des politiques et des procédures, et permet le suivi de cas individuels. La fonction d'un comité de validation des rapports n'est pas de diriger l'observateur ou de contester les faits découverts au cours des investigations, car cela risquerait de porter atteinte au statut indépendant de l'observateur. Le rôle du comité ressemble plus à celui d'un comité académique d'examen par les pairs, devant lequel l'observateur doit fournir des preuves pour étayer ses résultats et justifier ses conclusions. Le panel d'experts peut suggérer des modifications à apporter aux rapports de façon à clarifier certains faits, améliorer l'objectivité et à développer les recommandations, avant que celles-ci ne soient approuvées pour publication.

Un comité de validation composé de seulement trois groupes (comme cela est le cas au Cameroun) est précaire, particulièrement si l'un des groupes domine en nombre ou si c'est lui qui s'occupe d'organiser les réunions, de les accueillir et de rédiger les comptes-rendus. Il y a risque de collusion ou, encore plus probablement, de conflit lorsque l'observateur découvre des faits particulièrement sensibles politiquement pour l'institution hôte. Et de fait, en l'absence de tout comité de validation efficace, il n'y a pas de mécanisme facile qui permette de résoudre les conflits entre l'observateur et l'autorité.

Il semble qu'il y aurait beaucoup d'avantages à ce qu'un nombre plus important de groupes soient représentés dans le comité de validation. Celui-ci pourrait comprendre différents ministères et/ou représentants de la société civile et de l'industrie. Cette possibilité a été envisagée au Cameroun mais à ce jour, cela n'a pas encore été mis en œuvre. Cependant, le contrat pour la phase d'OIF qui a démarré en avril 2005 désigne le ministre de la Planification et du Développement Économique comme le « détenteur officiel du projet », ce qui devrait placer le ministère au centre du comité de validation.

Si des représentants de la société civile et de l'industrie participent au comité de validation, il est nécessaire que des

mesures de protection soient mises en place pour éviter les conflits d'intérêts. Les groupes qui respectent les principes de bonne gouvernance dans leur propre structure pourraient participer au comité. Tout comme les associations professionnelles qui observent une certaine distance par rapport au commerce lui-même, mais qui sont capables d'exprimer des inquiétudes et d'en faire part à l'industrie. Ce type de comité multisectoriel, parce qu'il offre un forum de médiation, où les parties ont toute liberté de débattre entre elles, a pour avantage de promouvoir une approche plus constructive envers une transparence améliorée. Mais il ne pourra être une réussite que si les contributions sont ouvertes et constructives.

Lorsque l'institution officielle hôte elle-même est un comité multisectoriel ou législatif (voir ci-dessus), il est possible de ce groupe agisse également en tant que comité de validation.

Procédures du comité de validation

Les procédures du comité de validation doivent être soigneusement élaborées. Voici quelques-uns des principes de base :

- Les rencontres devront être régulières et automatiques et ne pas dépendre du bon vouloir de l'institution hôte.
- Le nombre des membres devra être limité en nombre, cependant il doit être suffisamment large pour représenter toutes les parties prenantes. Si un groupe domine numériquement, cela risque de fausser les discussions et de concentrer l'attention sur les conflits internes éventuels qui existent dans ce sous-groupe.
- Chaque rapport de l'observateur devra d'abord être soumis au comitépour une première étude. Les révisions convenues entre les membres du comité seront ensuite insérées, puis le rapport sera validé.
- L'observateur ne sera pas en droit de publier ses résultats sans les avoir au préalable soumis au comité, pour que celui-ci puisse les valider.
- Tous les participants au comité auront le même droit d'expression de leurs opinions. En particulier, l'observateur aura le droit de justifier le contenu de ses rapports.
- Au cours de chaque séance, des notes seront prises, qui devront être approuvées par le président puis diffusées dans les quelques jours suivant la rencontre, de façon à ce que l'observateur ait une idée claire des révisions à apporter. Un processus formel d'approbation des notes prendra place au cours de la rencontre suivante, de façon à ce que tout malentendu puisse être soulevé.
- Les rencontres devront être fréquentes (c'est-à-dire avoir lieu tous les mois plutôt que tous les trois mois) de façon à ce que le cycle de relecture, de révision et d'approbation des rapports puisse se tenir sur l'espace de deux rencontres.
- Une fois qu'un rapport aura été validé par le comité, un « cachet » ou une marque sera apposé sur la première page de ce rapport de manière indiquée qu'il a maintenant un statut et une appartenance. Les mots qu'il est recommandé d'inscrire sur le cachet sont : « Reconnu par l'institution hôte comme étant un rapport juste et précis. »
- Toute autre exigence d'approbation de la part de l'institution hôte risquerait d'usurper la fonction du comité : risque de ne pas voir les rapports publiés parce qu'ils sont en attente d'être approuvés ; risque d'attendre que les lobbys non transparents de l'institution hôte approuvent (ou n'approuvent pas) les rapports. Avant tout, comme le sujet des rapports est l'utilisation/l'abus des ressources de l'État, il est important qu'ils soient publiés dans l'intérêt de l'État. Cela signifie le fait que l'institution hôte doive publier tous les rapports.

La procédure de négociation et de documentation des protocoles du comité de validation, ainsi que la procédure de révision subséquente peuvent prendre beaucoup de temps. Mais c'est un processus qui aide à construire la confiance et la compétence de l'institution hôte. Et de cette façon, les rencontres suivantes du comité de validation auront plus de chances d'être constructives et de ne pas se perdre dans des discussions sans fin sur, par exemple, la manière de construire une phrase. Les principaux éléments de ces procédures doivent être incorporés dans les TdR, comme cela est indiqué dans la Section 4.2.

4.1.3 Autres relations formelles

L'observateur interagit avec deux groupes d'intervenants. Le premier, pourrait être qualifié de « cercle de proches » ; il comprend l'institution officielle hôte, la structure en chearge du contrôle et la communauté des bailleurs de fonds, comme

mentionné plus haut. Le second est un cercle beaucoup plus large qui inclut les communautés locales, les organisations de la société civile, les industriels privés du secteur forestier et les structures internationales de protection de l'environnement ou de consommateurs. Les rapports avec ces groupes doivent être gérés de façon à ne pas compromettre la crédibilité publique du statut indépendant de l'observateur. En général, cela signifie que les discussions ne pourront avoir lieu qu'une fois que les informations rassemblées par le biais de l'OIF auront été validées par un comité, et qu'elles feront partie du domaine public. Une fois publiés, les rapports d'OIF pourront être utilisés par toutes les parties intéressées, y compris l'organisation responsable de la fourniture du service d'OIF.

Les ONG

Lorsque l'OIF elle-même est réalisée par une ONG internationale, certains pourraient s'attendre à ce que l'Observateur s'allie avec la « famille des ONG locales ». La société civile locale représente une importante source potentielle d'informations sur les éventuelles infractions forestières requérant une enquête et une vérification. De plus, la société civile est reconnue comme étant essentielle dans l'efficacité à long terme, car il est très possible que nombre de fonctions de l'OIF seront reprises par les ONG locales. Lorsqu'une ONG internationale se prépare à passer les rênes à une ONG locale, la mise en place d'une relation formelle basée sur le renforcement de capacités pourra être le choix approprié. Dans d'autres situations, une relation de travail trop rapprochée peut faire naître des doutes sur l'impartialité.

Autres parties prenantes

Si l'on conçoit et met en œuvre une OIF en même temps qu'une procédure de réformes est en cours, il est possible de faire en sorte que les deux activités se complètent mutuellement. L'OIF devrait bénéficier du développement sectoriel, y compris du renforcement explicite de capacité et de la restructuration de l'autorités forestière, du renforcement des pouvoirs de la société civile et des réformes politiques. Bien sûr, tout cela ne doit pas nécessairement être limité au secteur forestier. Lorsque les plans de développement font intervenir une amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre compte ou une lutte contre la corruption par le biais du gouvernement, l'OIF devrait elle-même est intégrée au contexte général de réformes. De cette façon, les autorités forestières ne seront pas perçues comme étant particulièrement rétrogrades dans leur approche des réformes.

Il existe également deux types de scénarios dans lesquels d'autres relations formelles peuvent être nécessaires :

- L'établissement d'un protocole d'entente (PE) avec les structures appropriées en charges du contrôle, portant sur les données, les conditions d'accès, les inspections, les mesures d'application de la loi, les autorisations et les sanctions, pourra être nécessaire si cela n'est pas explicite dans le contrat, par exemple si l'hôte de l'OIF n'est pas le ministère des forêts. Même quand le ministère des forêts sera l'hôte, il sera conseillé d'établir un PE avec le gouvernement central qui autorise un accès similaire aux données de l'administration judiciaire, des autorités fiscales et de la police par exemple.
- L'OIF peut être menée en conjonction avec d'autres formes d'observation, comme cela est le cas au Cameroun, où le processus d'attribution des concessions et de changement du couvert forestier sont couverts par deux autres initiatives. Ces initiatives sont censées se renforcer mutuellement. Par exemple, la découverte de permis illicites peut inciter l'observateur à mener une enquête sur le mode d'allocation des concessions. De même, des informations sur l'évolution du couvert forestier peuvent donner à l'observateur des informations suffisantes pour décider de démarrer une investigation sur le terrain. Un PE écrit entre de telles organisations permettra de clarifier les rôles et de définir les domaines de coopération.

4.2 *Termes de Référence*

Une fois que l'hôte contractuel, le comité de validation et les autres arrangements institutionnels auront été convenus, il sera nécessaire d'établir des TdR détaillés. Si les TdR sont ambigus ou médiocres, cela pourra entraînera une perte de temps au moment de la mise en oeuvre, ou il sera nécessaire de les renégocier et de les revoir. Il est également important de veiller à ce que le contrat et les TdR soient rédigés de manière systématique et cohérente, de façon à éviter qu'il y ait contradiction entre les deux.

Ce qu'il faudra prendre en compte

Les TdR devront expliquer *pourquoi* l'OIF est nécessaire, les *objectifs* qu'elle espère atteindre, et *comment* elle fonctionnera, à la fois en termes pratiques et en termes de *mandat* ou d'obligations de chaque partie envers l'autre. Lorsque l'OIF sera basée sur un projet ou dépendra d'un financement limité, les TdR devront également stipuler comment le travail pourra être *durable* par la suite. Ces exigences devront être examinées en détails en suivant le modèle de TdR fourni dans l'Encadré 9. Les TdR devront également posséder des sections spécifiques sur les *entrées* (budget et descriptions des tâches), sur les formes de *sorties* requises, leur durée, ainsi qu'une forme d'évaluation de la performance. Ces éléments ne ne sont pas les principaux des TdR, et ne sont pas non plus uniques à l'OIF, aussi ne seront-ils pas traités ici.

Les TdR doivent faire référence avec précision aux différentes parties impliquées. Les définitions apparaîtront normalement dans le contrat. Pour des raisons de commodité, le modèle des TdR fourni ci-après utilise les termes suivants :

OIF Observation Indépendante des Forêts. On parle d'Observateur pour désigner les personnes chargées de réaliser l'OIF.

Institution hôte Le partenaire contractuel de l'observateur. Il peut s'agir des autorités forestières, d'une autre institution gouvernementale, d'un autre ministère, ou d'une commission multisectorielle ou parlementaire (voir Section 4.1.1.).

Autorités Forestières L'autorité d'État, en général le ministère responsable des forêts - une instance supérieure à la structure en charge du contrôle forestier. Les responsabilités sont parfois divisées entre les ministères/autorités, comme parfois lorsque certains s'occupent des forêts et d'autres de l'environnement.

Marquage de bois confisqués

Structure en charge du contrôle Structure en charge du contrôle – la (ou les) organisation(s) locale(s) de contrôle, dont le rôle est de faire appliquer la loi forestière. Ces organisations sont parfois plus ou moins décentralisées dans certains pays et peuvent dépendre d'un gouverneur provincial plutôt que du ministère central. Il peut y avoir plus d'une structure en charge du contrôle, comme par exemple lorsqu'une structure s'occupe des forêts de production et une autre des zones protégées.

Missions de Contrôle Visites d'inspection effectuées par la structure en charge du contrôle (exemple : visites de scieries, centres commerciaux, ports, etc.)

Comité de validation Un comité de type examen par les pairs, qui étudie les rapports préparés par l'OIF (voir Section 4.1.2).

Ordre de Mission Le document dont la structure en charge du contrôle a besoin dans certains pays pour l'Etat prenne en charge les dépenses liées aux descentes sur le terrain et paie des per diems aux agents concernés. Il ne s'agit *pas* d'un document d'autorisation de mission, et les agents de la structure en charge du contrôle ne devant pas avoir besoin d'un mandat pour chaque mission - ils devraient bénéficier d'une autorisation leur permettant de visiter toute forêt de l'État à n'importe quel moment. L'ordre de mission est donc une formalité qui permet de vérifier les demandes frauduleuses de remboursement des frais de déplacement.

ENCADRÉ 9 : *Modèle de Termes de Référence*

[Note : les délais et autres détails inscrit entre crochets sont donnés à titre indicatif uniquement. Les délais locaux et autres termes/noms clés devront être ajoutés]

But

Établir les principes de bonne gouvernante dans le secteur forestier, de manière à améliorer la contribution de ce secteur à l'allégement de la pauvreté, par le biais d'une gestion durable des ressources forestières et d'une distribution équitable des bénéfices accumulés.

Objectifs réalisables

- **Transparence** Une amélioration significative de la quantité, qualité et crédibilité des informations, de façon à ce que les opérations de mise en oeuvre de la loi, qu'il s'agisse de la loi forestière ou d'une loi associée, puissent être parfaitement transparente pour toutes les parties prenantes.
- **Capacité** Identification des besoins et appui des pairs à l'amélioration des capacités et procédures des autorités forestières et de la structure en charge du contrôle, de manière à ce qu'elles soient en mesure d'exécuter leurs fonctions de manière équilibrée et responsable.
- **Politique** Analyse de l'impact des lois, réglementations et procédures, et identification des faiblesses et limitations dans la mise en œuvre, de façon à encourager le développement en toute connaissance de cause de politiques. Rassemblement et présentation de preuves de mauvaise gouvernance et de conflits d'intérêts.
- **Participation** Compréhension et respect améliorés de la loi par les organisations et les individus. Ceci sous-entend une réduction des activités illégales par les exploitants forestiers, et une société civile capable et motivée pour effectuer son rôle de chien de garde. Une fois que les deux groupes participeront au système, la présence de l'observateur indépendant international ne sera plus nécessaire.

Activités

L'action déterminante est de comparer les dispositions de la loi avec la réalité sur le terrain. L'observateur doit donc concentrer ses ressources essentiellement sur ces domaines [exemple : système d'attribution des concessions, concessions industrielles, zones protégées, zones de titre de plus petite taille, transport, transformation et commerce, perception des impôts] lorsque la différence entre les deux est trop importante.

- L'observateur et la structure en charge du contrôle devront se rencontrer régulièrement [exemple : tous les trois mois] pour convenir d'un **Programme Commun** de missions de contrôle visant à assurer une répartition équilibrée des missions dans la zone forestière, et laissant assez de temps pour réagir aux dénonciations et accusations ainsi que pour effectuer des inspections non programmées lorsqu'ils se trouveront dans une localité quelconque. Un responsable de l'autorité forestière [exemple : l'Inspecteur Général] devra, si possible, assister à ces rencontres. L'observateur et la structure en charge du contrôle devront également se rencontrer régulièrement [exemple : tous les mois] pour réviser/planifier à nouveau les programmes et échanger des informations.
- **Missions Conjointes** après élaboration du Programme Commun avec la structure en charge du contrôle pour veiller à ce que tous les permis d'extraction du bois [insertion ici si nécessaire d'une liste non exhaustive] soit inspectés sur le terrain au cours d'une période de temps [exemple : d'un an].
- **Missions Conjointes Requises** où l'observateur et la structure en charge du contrôle répondent à des dénonciations ou à accusations fournis par un tiers. Tout ordre de mission requis par la structure en charge du contrôle devra être délivré rapidement [exemple : en l'espace d'une semaine] pour minimiser toute perte de preuves.
- **Missions Indépendantes** réalisées uniquement par l'observateur, de façon à posséder un point de comparaison à partir duquel il sera possible de procéder à l'évaluation de la structure en charge du contrôle.
- **Missions de Vérification** permettant à l'observateur de vérifier les résultats obtenus lors d'une précédente mission officielle, au cas où il n'aurait pas participé à cette mission.
- En plus des missions de contrôle, l'observateur sera en droit de réaliser, après consultation avec l'institution hôte, d'**autres investigations** portant sur des aspects spécifiques du contrôle forestier ou des violations de la loi forestière [insertion ici si nécessaire d'une liste non exhaustive].

Rapports

- Un comité de validation, constitué de représentants de [exemple : autorités forestières, autres ministères/autorités appropriés, structure en charge du contrôle, observateur, bailleurs de fonds, société civile et industrie], devra se réunir régulièrement [exemple : chaque mois] sous la présidence de l'institution hôte. Les réunions devront être automatiques ; l'absence du président ou de tout autre participant clé ne devra pas empêcher la tenue de la réunion.
- Rapidement après une mission de contrôle [exemple : deux semaines], l'observateur devra soumettre un rapport de mission au comité de validation. Le rapport devra suivre le format standard [fourni]. Le comité de validation examinera chaque rapport et, si nécessaire, fera des recommandations pour clarifier certains faits et améliorer l'objectivité. Les comptes-rendus des réunions du comité de validation seront remis rapidement à l'observateur [exemple : dans les sept jours suivant la réunion], et approuvé au cours de la réunion suivante.
- Après avoir effectué les modifications suggérées par le comité de validation, l'observateur soumettra le rapport révisé au cours de la réunion suivante du comité, afin que celui-ci puisse être approuvé.
- Au cas où le comité manquerait de se réunir dans les [exemple : trente jours] suivant une convocation, il sera présumé qu'aucune objection n'existe aux rapports soumis pour validation.
- L'observateur et l'institution hôte publieront tous les rapports approuvés sur leur site Web, avec en couverture la mention « *Reconnu par [nom de l'institution hôte] comme étant un rapport juste et précis* ». Les rapports qui n'auront pas été approuvés pourront être publiés, si les procédures de rapport ont bien été suivies, mais ils ne porteront pas cette mention.

Phase de Mise en Route et Réévaluation Périodique

- La phase de mise en route [exemple : de trois mois] se terminera par la rédaction d'un rapport de la phase de mise en route, qui inclura toutes les modifications convenues des activités de l'observateur et toutes les clarifications nécessaires sur les autres aspects des TdR. Ce rapport servira à des fins de gestion de projet et sera uniquement publié si les deux parties considèrent que cela est nécessaire et approprié.
- Par la suite, l'observateur produira une évaluation régulière [exemple : annuelle] et un rapport récapitulatif. Les évaluations seront l'occasion de mettre à jour les TdR en fonction des changements de circonstance. Chaque rapport récapitulatif devra examiner les mesures prises par les autorités forestières et la structure en charge du contrôle au vu des recommandations faites lors des missions précédentes et dans les autres rapports. Les rapports récapitulatifs n'auront pas besoin d'être approuvés par le comité de lecture et seront publiés par l'observateur uniquement.

Mandat

- L'observateur a le droit d'accéder à toutes les **informations** pertinentes détenues par les autorités forestières et autres ministères/autorités concernés, sans avoir besoin d'obtenir une autorisation préalable.
- L'observateur dispose d'une totale liberté de **mouvement et d'accès** dans le pays, et il est en droit de visiter n'importe quelle partie du pays pour effectuer des missions de contrôle.
- Le comité de validation agira comme un **écran de protection** entre l'observateur et les autres parties prenantes : une fois approuvés, les rapports devront être publiés par l'institution hôte.
- L'observateur est en droit de **publier** tout rapport non approuvé après un délai [exemple : de 30 jours].

Lors de l'exécution de son mandat, l'observateur devra à tout moment :

- consacrer son temps uniquement à ses activités professionnelles ;
- respecter la confidentialité et le secret professionnel de toutes les informations en sa possession, et ne communiquer ou propager ces informations que dans un respect strict des présents TdR et des lois du pays.
- faire preuve de diligence et d'objectivité dans l'exercice de ses fonctions ;
- travailler en bonne intelligence avec toutes les parties prenantes impliquées dans le processus d'application de la loi.

4.2.1 Objectif réalisables

Le but et les objectifs énumérés dans l'Encadré 9 sont en corrélation directe avec la structure conceptuelle de l'OIF présentée dans l'Illustration 1. Un résumé des objectifs de l'OIF pour le Cameroun et le Cambodge est également donné en Annexe 4. Dans un tel cadre, l'observateur contrôle surtout les niveaux les plus bas (activités et résultats attendus) et son influence directe devient progressivement moins importante lorsqu'on atteint les niveaux supérieurs (objectifs et buts), car ceux-ci sont sujets à de nombreux facteurs qui n'entrent pas dans le cadre de ses attributions.

Au moment de concevoir une intervention d'OIF, il faudra particulièrement veiller à ce que les objectifs réalisables immédiats soient réalistes et mesurables. La phase de mise en route est importante, car c'est au cours de cette phase que les objectifs seront validés par les parties prenantes par le biais d'un processus consultatif, et que l'on conviendra en détail des activités requises pour réaliser ces objectifs. Ce sera l'opportunité de mettre à jour et de modifier les activités et de convenir avec le plus de personnes possibles des intentions de l'observateur. Des outils communs de planification participative, d'observation et d'évaluation[44] seront également utiles pour faciliter les consultations initiales, et le processus devrait permettre d'élaborer un document de base à partir duquel toutes les évaluations futures pourront être jugées.

4.2.2 Activités : Observation forestière

L'OIF peut intervenir à divers points de la chaîne, de la forêt en passant par le marché jusqu'au consommateur final. Les objectifs peuvent rester les mêmes, mais les TdR varieront selon la manière dont on décidera de se concentrer sur certaines activités. Certaines activités pourront être permanentes, tandis que d'autres feront l'objet d'études exceptionnelles.

Les missions de l'observateur basées dans la forêt devront porter sur la gamme complète des permis, contrats et licences, qui devront être listés dans les TdR. L'observateur et la structure en charge du contrôle devront se rencontrer régulièrement pour élaborer un plan de missions conjointes couvrant équitablement tous les endroits de la forêt. Il existe quatre types de missions sur le terrain :

- **Missions Conjointes** Type de mission le plus courant. Les agents de la structure en charge du contrôle et l'observateur entreprennent ensemble des missions planifiées à l'avance. Après les missions, des rapports séparés sont produits par la structure en charge du contrôle (pouvant inclure des PV officiels) et l'observateur (comprenant des observations sur la conduite des agents en charge du contrôle).
- **Missions Conjointes Requises** Une mission conjointe est entreprise de la même manière que cela est expliqué ci-dessus, mais cette fois elle fait suite à une demande (parfois faite confidentiellement) d'un tiers (en général une ONG ou une communauté). Ces missions doivent être conduites rapidement (par exemple dans les sept jours) pour minimiser les pertes de preuves.
- **Missions Indépendantes** Les missions réalisées par l'observateur uniquement jouent plusieurs rôles importants. À certains moments, les agents de la structure en charge du contrôle pourront être incapables ou non disposés à participer à une mission conjointe. Parfois, il peut également être préférable de répondre à une demande de mission indépendamment. Dans l'ensemble, les missions indépendantes peuvent servir de base à l'évaluation du travail de la structure en charge du contrôle, et elles peuvent permettre de veiller à ce que les investigations sur le terrain soient effectuées partout, même dans les endroits sensibles. Le statut officiel d'un rapport découlant d'une mission indépendante pourra être plus faible que celui découlant d'une mission conjointe, mais il sera crédible tant que l'observateur lui-même sera crédible. Bien sûr, il sera du devoir de la structure en charge du contrôle de

donner suite à ces rapports en effectuant ses propres inspections aussi rapidement que possible, mais là encore, la crédibilité des preuves rassemblées risquera d'être affaiblie si l'observateur n'y participe pas. Lorsque l'OIF ne sera pas structurée sur la base d'une observation étroite du travail de la structure en charge du contrôle, les missions indépendantes resteront la norme.

- **Missions de Vérification** Lorsque l'observateur n'aura pas participé à une précédente mission officielle, il pourra décider d'effectuer seul une seconde mission pour vérifier les résultats de la mission officielle.

4.2.3 Autres activités

Le travail de l'observateur ne devra pas se limiter à l'étude sur le terrain des opérations forestières. En englobant périodiquement d'autres investigations, les techniques de l'OIF pourront parfois contribuer à des aspects plus étendus de l'application de la loi forestière. L'observation sur le terrain pourra également se faire en dehors des concessions et autre titres, par exemple dans des zones protégées ou dans des zones non encore attribuées. Les TdR devront prévoir des dispositions pour permettre à l'observateur de réaliser de nouvelles études en cas de changement de circonstance. La méthodologie détaillée des autres types d'observation pourra être convenue au cas par cas, mais en général la séquence des travaux restera la même : (i) confirmation avec l'hôte de la nécessité de l'étude à effectuer et de sa méthodologie; (ii) obtention des informations pertinentes ; (iii) réalisation de l'étude ; (iv) obtention de l'approbation des résultats par le comité de validation ; et (v) publication.

Voici quelques-uns des domaines qui pourront être inclus dans les TdR ou faire l'objet d'investigations exceptionnelles séparées :

Observation de la mise en adjudication des concessions

Dans le but d'améliorer la transparence et la crédibilité publique, l'observateur pourra choisir d'enquêter sur la mise en adjudication des concessions, et notamment sur les critères et processus de pré qualification et de prise de décisions. Le Cameroun et le Ghana sont deux pays qui ont déjà fait appel aux services d'un tiers indépendant pour couvrir ce type de situation. Au Cameroun, l'observation des enchères publiques est assurée par un cabinet juridique et comptable, qui agit pour le compte du comité interministériel d'allocation des concessions. Cette intervention a permis d'améliorer la vigilance vis-à-vis des exigences techniques des entreprises soumissionnaires, ainsi que l'authenticité des garanties bancaires.[45] Au Ghana, les services d'un tiers indépendant sont utilisés pour établir le « prix plancher » de chaque concession. Ce mécanisme, introduit en partie pour répondre aux problèmes observés au Cameroun, empêche les acheteurs et vendeurs de s'entendre sur un prix inférieur à celui du marché. Ce n'est pas de l'observation à proprement parler, même si la mise en place d'un système d'observation indépendante des enchères publiques faisait partie des propositions. Les travaux de cette nature peuvent également inclure une observation du respect de la réglementation immédiatement après les enchères (exemple : respect des conditions obligatoires en matière de performance, examen des plans de gestion et consultations avec les communautés).

Observation des allocations administratives de permis

Lorsqu'il n'y a pas d'enchères publiques, on constate souvent un manque encore plus grand de transparence dans l'allocation des nouveaux permis. Des techniques d'observation proactive peuvent aider à améliorer les systèmes officiels de mise à la disposition du public des informations, et à enquêter sur les inquiétudes des communautés locales, des ONG ou du secteur privé. En plus de mettre à jour des activités illégales, ce type de travaux peut permettre de révéler les vides législatifs qui existent dans le système d'attribution des permis, et d'y remédier en améliorant les procédures existantes ou en mettant en route un processus législatif.

Suivi du contentieux

Des systèmes de suivi des dossiers pourront être conçus, soit en collaboration avec la structure en charge du contrôle, soit indépendamment et en parallèle, lorsqu'il sera nécessaire de maintenir l'intégrité de toutes les données (pour plus de détails, voir la Section 5.3). Ces systèmes devront avoir deux objectifs liés : la structure en charge du contrôle pourra les utiliser pour planifier, estimer et prioriser son propre programme d'inspections ; et la structure en charge du contrôle,

les conseillers juridiques de l'autorités forestière et d'autres intervenants pourront également s'en servir pour évaluer les progrès réalisés dans le domaine de l'application de la loi forestière. Il est important d'éviter les situations où l'observateur apporte des preuves solides, où les autorités forestières évaluent les dégâts et délivrent des procès-verbaux, mais où il n'y a pas de transparence en ce qui concerne le paiement des amendes et des dommages et intérêts. En effet, souvent dans ce type de situation, les activités illégales augmentent, mais le grand public ne constate pas que des mesures sont prises à l'encontre des auteurs de ces infractions.

En plus du suivi des dossiers, l'observateur devrait être capable de suivre les affaires de manières différentes. Il pourra par exemple participer à des audiences, lorsque cela sera approprié. L'observateur pourra aussi donner des informations à l'administration sur les performances passées d'une entreprise, lesquelles devront si possible être prises en compte au moment du démarrage d'un nouveau processus d'attribution des concessions. Le fait également de publier ces informations dans la presse locale pourra constituer un moyen de pression sur les autorités forestières, car celles-ci se sentiront plus obligées par la suite de suivre les normes en vigueur lors des allocations de concessions.

Observation des certifications de légalité

Les systèmes qui proposent des certifications de légalité, à partir de nouvelles technologies comme la collecte et la gestion informatiques des données, sont considérés comme un élément de plus en plus important de l'application de la loi forestière (voir Annexes 2 et 3). L'OIF diffère de ces systèmes mais elle peut les compléter en ce sens que si ces systèmes émettent des certificats ou des licences pour le bois *légal*, l'OIF permet de rassembler des preuves sur l'*illégalité*. Certaines études sur les systèmes préliminaires de licences de légalité ont déjà montré qu'il y avait des risques et des déficiences en ce qui concerne la fréquence des vérifications, qu'il existait des obstacles à la surveillance du public et des contradictions dans les périodes de validité, comparées aux permis de concession.[46] Alors que ces méthodes deviennent de plus en plus fréquentes, l'OIF sera capable, par le biais de contrôles ponctuels continus sur le terrain, d'apporter un point de vue indépendant sur la solidité et le bon maintien du processus d'attribution des licences, et donc d'améliorer la crédibilité auprès du grand public de ces initiatives.

Tests des systèmes informatiques de gestion

Les tests effectués sur l'intégrité et la valeur des systèmes de gestion des données (SGD) sur le secteur forestier et des systèmes d'information géographique (SIG) permettront d'améliorer les procédures de contrôle et d'imputabilité en ce qui concerne les données ainsi que d'améliorer l'accès du grand public aux cartes numériques et aux informations sur la propriété des permis. L'étude réalisée sur le SIGIF (Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière) au Cameroun en est un exemple. Elle a permis d'exposer au grand jour un grave problème de surcoupe du bois, de réclamer que des enquêtes soient menées sur les infractions potentielles, et d'exiger et que la qualité des données ainsi que la manière dont elles sont collectées soient améliorées.[47] Trop souvent ces systèmes, qui la plupart du temps sont conçus en utilisant des fonds de développement international s'étendant sur une période relativement courte, ne sont pas correctement entretenus et sont sous-utilisés sur le long terme. Une étude réalisée pour le compte de l'ITTO sur les systèmes de quatre pays d'Amérique du Sud a montré qu'au niveau de la collecte des données, il existait « *des faiblesses en ce qui concerne le suivi de la collecte de certains variables de base* », et qu'en ce qui concerne le travail d'analyse des données, on ne constatait « *pas de véritable développement après l'achèvement des projets* ».[48] Ces conclusions laissent à penser que même si la structure d'une base de données est solide, son utilité peut être remise en question par le manque de volonté politique en ce qui concerne la collecte et l'analyse des données.

Analyse des données sue le commerce

L'analyse du commerce international peut permettre d'identifier des cas possibles de blanchiment ou de mauvais étiquetage des produits ligneux destinés au commerce. Des travaux de ce type réalisés par l'ITTO ont montré qu'il existait d'importantes divergences entre les exportations déclarées d'un pays et les données d'importation correspondantes d'un autre, et que même si les chiffres avaient immédiatement été contestés, l'analyse n'avait pas permis de comprendre si ces divergences étaient dues à une mauvaise qualité de la collecte des données, à une mauvaise coordination entre les agences ou à des activités illégales. Le travail d'investigation d'un observateur peut aider à répondre à de telles questions et à identifier les faiblesses systémiques qui donnent lieu à de telles divergences.[49]

Observation des problèmes environnementaux et sociaux

Si l'on considère qu'un grand nombre des impacts négatifs de l'exploitation forestière légale et illégale ont des implications sociales et environnementales, ces questions ne sont souvent pas assez prises en compte par l'OIF. Pourtant, elles devraient faire l'objet d'investigations plus poussées, et ce pour deux raisons :

D'abord, les facteurs environnementaux et sociaux entrent généralement en compte dans les contrats de concession. En général, les plans de gestion forestière exigent que les communautés soient consultées et que les entreprises forestières négocient les services qu'elles rendront aux communautés concernées (exemples : construction et entretien de routes, construction d'écoles et de centres de santé, etc.). L'observation indépendante de ces accords peut permettre de veiller à ce que les communautés soient mieux entendues lorsqu'elles ont le sentiment que certaines entreprises ne respectent pas leurs obligations. Elle peut également permettre de s'attaquer à un problème systémique que l'on retrouve souvent, à savoir que les offres de services portent en général uniquement sur les premières années et qu'une fois que la route ou les écoles sont construites, elles ne sont pas toujours entretenues pendant les 30 à 40 années que dure la concession.

La deuxième raison est que l'exploitation forestière peut avoir des impacts environnementaux et sociaux sur les zones environnantes. La réglementation de la gestion forestière couvre souvent les questions de pollution environnementale au sein de la concession (exemples : traitement des huiles et autres déchets, protection des sources d'eau, densité des routes forestières, etc.) mais elles oublient souvent les impacts que de telles exploitations peuvent avoir sur la faune et la flore, la chasse, la productivité agricole ou la santé des communautés locales (comme par exemple les problèmes respiratoires liés à la poussière qui est soulevée par les gros camions lorsqu'ils roulent sur les routes forestières). Les conditions de travail et les problèmes que peut poser l'importation de main d'œuvre étrangère (exemple : pression à la baisse sur les salaires, troubles sociaux, risques pour la santé) sont également des domaines où l'observation indépendante peut permettre de faciliter les négociations et de prévenir les conflits.

Observation de la transparence des revenus et de la distribution des bénéfices

Dans certains cas, même si l'exploitation du bois est légale, on peut constater un non-paiement des droits et des taxes (par exemple en cas de sous déclaration, de transfert des prix, etc.). De la même manières, la part des bénéfices qui selon la

loi devrait revenir aux communautés locales ne leur est pas attribuée et elle reste entre les mains des élites locales. L'OIF peut permettre de vérifier si la réglementation ayant trait à ce genre de question est bien respectée. Elle peut également clarifier les systèmes qui gouvernent ces distributions et expliquer aux populations comment ils fonctionnent. Au Ghana et au Cameroun par exemple, les décaissements commencent à être publiés régulièrement par les autorités forestières.

Quand les communautés savent combien leurs représentants perçoivent en leur nom, on constate qu'elles réclament de plus en plus une amélioration des services proposés par ces représentants, ce qui pour effet de renforcer la démocratie locale et de rendre plus difficile les détournements de cet argent.

Observation des contrats de performance

Les compétences de l'OIF en matière de gestion des performances peuvent être utilisées pour suivre la mise en œuvre de chartes de services et de contrats de performance pour les autorités forestières. Ceci est particulièrement utile à l'heure actuelle, car l'on constate que les autorités forestières ont de plus en plus tendance à bénéficier d'un certain degré d'autonomie par rapport à l'État. En Équateur, la séparation des rôles a entraîné une privatisation du système d'administration des concessions, et c'est un partenariat entre le gouvernement et la société civile qui gère certains aspects de la supervision du secteur forestier. Les chartes de services (contrat avec le grand public) et les contrats de performance (accord avec une commission ou un ministère) sont des outils qui peuvent rendre plus explicite et donc plus observable l'imputabilité. Au départ, l'OIF peut aider les agences gouvernementales, qui fonctionnaient auparavant sur la base d'une structure de commande et de contrôle, à continuer leur travail pendant la période de transition, jusqu'à ce que la société civile locale soit prête à prendre le relais.

4.2.4 Établissement des rapports

Une fois que les travaux sur le terrain auront été effectués, un rapport devra être élaboré pour chaque mission. Comme cela a été expliqué plus haut, il est essentiel que l'observateur et la structure en charge du contrôle produisent des rapports séparés. Même en cas de mission conjointe, l'observateur n'aura pas le droit de délivrer des procès-verbaux car seuls les agents assermentés de l'administration des forêts sont habilités à le faire. Et les protocoles relatifs à ces procédures, même s'ils pourront être étudiés par l'observateur, n'entreront pas dans le cadre des TdR. On attendra généralement de la part des agents de la structure en charge du contrôle qu'ils remettent leur propre rapport au comité de validation, mais l'expérience a prouvé que le travail de l'observateur ne devra pas être retardé pendant ce temps.

En plus des rapports de missions, des rapports récapitulatifs devront être produits régulièrement. Chaque rapport récapitulatif devra examiner les tendances générales de l'application de la loi forestière, résumer les activités de l'observateur et montrer les progrès qui sont faits dans la réalisation des objectifs. Ils devront également faire le compte rendu des procédures administratives et légales qui suivent l'observation d'infractions : calcul des dommages et intérêts et des amendes, vente aux enchères du bois confisqué, collecte du montant des amendes et résultat des poursuites judiciaires. Les TdR devront prévoir des dispositions pour l'élaboration de ces rapports et faire en sorte que l'observateur ne soit pas limité à tirer des conclusions à partir de missions individuelles.

4.2.5 Mandat

Les TdR devraient être conçus de manière à ce que l'OIF puisse réaliser ses objectifs qui sont la transparence, l'obligation de rendre compte, la réforme des politiques et des procédures et la participation. Ces caractéristiques ne sont pas habituellement associées avec les structures de contrôle et de gestion, donc certains mécanismes de sauvegarde devront être incorporés dans les TdR pour insuffler une certaine confiance à toutes les parties leur permettant d'aller de l'avant. À cet effet, quatre protocoles principaux devront faire partie intégrante des TdR, et ils devront engager à la fois l'observateur et les autorités forestières. Ces protocoles sont : l'accès illimité aux informations, la liberté de déplacement, l'immunité conditionnelle limitée et le droit de publication.

Accès illimité aux informations

Pour planifier et réaliser ses missions sur le terrain, l'observateur devra avoir accès à toutes les informations nécessaires, y compris, mais sans que cette liste soit exhaustive,

ENCADRÉ 10 : *Liste des informations auxquelles l'observateur devra être capable d'accéder*

- Ensemble des lois, décrets, règles, réglements, procédures, codes de déontologie et décisions ministérielles ou départementales ayant trait au secteur forestier.
- Liste de tous les détenteurs de concessions et autres titres, y compris leurs coordonnées complètes, les contrats, les accords d'investissement, les dossiers officiels, les plans de gestion durable de la forêt, ainsi que les évaluations sur les impacts environnementaux et sociaux.
- Liste de tous les sous-traitants qui coupent, transportent ou transforment le bois pour le compte des détenteurs de titres, ainsi que leurs coordonnées complètes.
- Plan le plus récent de toutes les concessions et autres titres et permis. Cartes des permis d'exploitation valides ou arrivés à expiration, avec les coordonnées UTM, montrant clairement l'année de chaque coupe.
- Ensemble des permis annuels et autres permis de coupe indiquant le volume et le nombre d'arbres par essence que chaque détenteur de titre est autorisé à extraire, ainsi que les chiffres de production correspondants déclarés par ces détenteurs de titre. Ensemble des bases de données officielles recensant ces informations.
- Carte de toutes les installations légales de transformation, et copie de toutes les licences officielles, ainsi que l'ensemble des données sur la capacité et sur les entrées et sorties de ces installations.
- Travaux statistiques effectués sur les méthodes d'inventaire ou registres historiques montrant le marteau forestier et son utilisation.
- Ensemble des permis de transport.
- Ensemble des registres où sont notés les délits forestiers et ensemble des livres montrant le progrès des affaires judiciaires devant les tribunaux.
- Ensemble des documents ayant trait à la collecte des impôts, aux amendes et aux procédures judiciaires. Ensemble des bases de données de suivi des dossiers ou bases de données officielles recensant ces informations.
- Ensemble des registres d'exportation ayant trait aux produits forestiers.

aux informations énumérées dans l'Encadré 10. Afin de lever tout doute sur son droit d'entrer dans les forêts, les scieries, etc., il est recommandé que l'observateur ait à tout moment avec lui une copie de son contrat et des TdR ou une lettre ministérielle expliquant les raisons de sa présence.

L'observateur devra être tenu au courant des poursuites judiciaires, et pour cela il devra avoir accès aux registres où sont inscrits les délits et les rencontres régulières avec les officiels intéressés (ces informations pourront lui être fournies par le biais d'un système de suivi des dossiers, selon le degré de sophistication dudit système ; voir Section 5.3). L'observateur devra être informé sur toutes les rencontres se tenant entre les agents de la structure en charge du contrôle et les personnes suspectées d'infractions, et y participer s'il le souhaite. Ceci est particulièrement important pour les cas où des agents découvrent une infraction sur le terrain, mais que personne n'est disponible pour recevoir l'accusation au moment de la découverte. Dans un tel cas, les agents sont obligés de convoquer les accusés à une audience où ils pourront établir un PV officiel. L'observateur devrait être capable de participer à ces audiences de la même façon qu'il travaille avec les agents de la structure en charge du contrôle sur le terrain.

L'accès aux informations devra être autorisé de manière générale et non au cas par cas. Dans le même temps, l'observateur devra se contraindre à accéder uniquement aux informations dont il a besoin pour son travail, et il devra respecter leur confidentialité jusqu'au moment où elles auront été approuvées par le comité de validation. À l'évidence, il devra également posséder une bonne connaissance des lois et réglements. Lorsque les informations ne seront pas présentées dans un format facilement accessible, l'observateur pourra apporter son aide pour remédier à cet état de choses.

Liberté de déplacement

L'observateur devra être capable de visiter à tout moment n'importe quel endroit de la forêt ainsi que n'importe quel dépôt de transport et unité de transformation, et d'observer les activités des agents chargés du contrôle ainsi que celles des opérateurs économiques. L'ensemble des permis de gestion forestière et des permis de coupe devra pouvoir faire l'objet d'une inspection. L'usage responsable de ce droit sera décrit dans la section « Activités » des TdR, où les différents types de missions seront énumérés. La priorité devra être donnée aux missions conjointes si celles-ci sont efficaces,

mais les missions indépendantes auront également leur utilité car elle constitueront un point de comparaison à partir duquel les missions conjointes pourront être interprétées, et le niveau des activités illégales observées par rapport à celles signalées par les officiels pourra être évalué. Il est essentiel que les bailleurs de fonds et les gouvernements d'accueil reconnaissent que les missions indépendantes, si elles sont effectuées de manière responsable, représentent un outil essentiel de tout programme d'OIF digne de ce nom.

Immunité conditionnelle limitée

L'OIF est un service d'information et à ce titre des garde-fous devront être mis en place pour éviter le processus qui consiste à « rejeter la responsabilité sur le messager ». L'observateur devra bénéficier d'une immunité conditionnelle limitée spécifiée dans le contrat, au moyen de laquelle la rédaction et la publication de ses rapports représenteront un droit et une preuve du bon fonctionnement de l'État. Une fois approuvés, les rapports seront publiés par l'institution hôte, et cette institution, tout comme l'observateur devront être à l'abri de toute action en diffamation ou autre, sur la base du fait que le sujet des rapports est l'utilisation et l'abus de ressources forestières, et qu'en ce sens ils ne peuvent qu'avoir été élaborés dans l'intérêt du grand public. Cette immunité devra être limitée pour exclure les cas de malfaisance, de négligence flagrante, de fraude et de violation du code pénal.

Droit de publication

Le fait d'être capable de publier des résultats, même controversés, représente un outil important, qu'il sera nécessaire d'utiliser avec précaution. L'observateur doit être capable de publier ses résultats, mais il doit exercer ce droit avec professionnalisme et retenue, notamment en respectant les protocoles du comité de validation. Si l'observateur ou toute autre partie ne respectaient pas ces protocoles et que certaines informations faisaient l'objet de « fuites » avant d'avoir été approuvées par le comité, cela risquerait de détériorer sérieusement la relation avec l'institution hôte, la structure en charge du contrôle et les bailleurs de fonds, et donc de remettre en question le bien-fondé de l'OIF.

4.2.6 Durabilité

La relation de l'observateur avec les autres parties prenantes ne devra pas être trop étroite, mais elle devra quand même être assez bonne pour qu'il puisse aider les dites parties à améliorer leurs capacités en matière d'application de la loi et de suivi des activités forestières. Voici les domaines dans lesquels il pourra apporter son expertise :

- Mise en place de systèmes de gestion des données (SGD) visant à observer de manière équitable tous les permis et à suivre les contentieux. Par exemple, une base de données de suivi des dossiers avait été construite pour le compte de l'institution hôte au Cameroun.
- Apport de formations techniques sur les systèmes d'information géographique (SIG) ou sur l'utilisation des instruments de positionnement sur le terrain (GPS, cartes numériques).
- Clarification des rôles et des relations au sein de la structure en charge du contrôle et des autres organisations chargées de la mise en œuvre de la loi, dans le but d'améliorer les stratégies et les procédures.
- Production de publications, comme par exemple un guide facile à lire sur les lois et réglementations forestières.

Ces activités bénéficieront aux agents chargés du contrôle et autres représentants des autorités forestières, tandis que les formations techniques sur les méthodes d'identification, de rassemblement et de présentation de preuves solides d'infractions seront particulièrement utiles aux communautés locales.

Stratégie de Sortie

Les TdR, qui définissent les termes contractuels, devraient également inclure des indicateurs de réussite. Des exemples d'indicateurs sont proposés dans la Section 4.6. Ils devront résumer la description d'un système opérationnel, transparent et responsable dans lequel l'observation par la société civile est une composante normale, et où les *projets* d'OIF, notamment ceux mis en œuvre par un observateur international, ne sont plus requis. Les améliorations de la gouvernance auront pour effet de renforcer la suprématie du droit, mais un système de garde-fous sera toujours nécessaire. Cela pourrait se traduire par des organisations de la société civiles jouant le rôle de chiens de garde plus puissantes, qui demandent des comptes aux gouvernements, ou par une alliance composée de membres du gouvernement et de la société civile supervisant les opérations de mise en œuvre de la loi menée par le secteur privé, comme en Équateur.

Une façon de réduire la dépendance vis-à-vis de l'observateur international est de passer d'une présence permanente à des études intermittentes. Une fois que les opérations de mise en œuvre de la loi ont atteint un certain niveau de qualité, des vérifications rapides, épisodiques et réalisées de manière inattendue pourront suffire pour maintenir ce niveau. L'observateur pourra utiliser son droit (qui n'est pas une obligation) pour accompagner toute activité de mise en œuvre de la loi et réduire petit à petit le nombre de missions conjointes, mais aussi pour effectuer des contrôles surprises sur les agents chargés du contrôle travaillant sur le terrain. Ce processus devra pouvoir être réversible, c'est à dire que les activités d'observation pourraient reprendre en cas de détérioration des systèmes de gouvernance. Ou, ce qui est le plus probable, l'OIF pourrait se concentrer sur les nouveaux problèmes apparaissants, car l'expertise des observateurs leur permet de s'adapter aux activités illégales lorsqu'elles deviennent de plus en plus sophistiquées :

« *L'observation doit également être complétée par d'autres formes d'évaluation, et par d'autres formes d'activités qui aideront non seulement à maintenir la discipline dans le secteur, mais également à comprendre quels seront les mécanismes de développement de la société dans l'avenir. Ce type de stratégie est la meilleure façon d'assurer que les initiatives bénéficient d'une véritable appropriation nationale, et que la légalité se traduise par une légitimité publique. Encore une fois, cela implique que l'observation devra faire partie intégrante d'une structure plus étendue de réformes de gouvernance.* »[50]

4.3 *Financement*

Jusqu'à ce jour, l'OIF a été financée par des programmes d'aide au développement international, grâce notamment à des agences multilatérales (PNUD, Banque mondiale, CE, IUCN), ou à des aides bilatérales (DFID, ACDI, Danida). Le coût des récentes initiatives d'OIF au Cameroun et au Cambodge est présenté dans l'Encadré 11, mais les chiffres ne sont pas forcément représentatifs car les coûts peuvent varier suivant les circonstances.

Il est clair que la plupart du temps, l'aide des bailleurs de fonds est la méthode la plus sûre pour financer l'OIF. Les autres possibilités présentent de sérieux désavantages. En effet, l'imposition générale est vulnérable aux changements de priorité politique. L'imposition sectorielle, provenant notamment de productions à valeur ajoutée en aval, offre de meilleures perspectives, mais il existe un risque réel que les membres de l'industrie demandent à être plus impliqués dans l'observation. Le nantissement présente également un problème éthique car un meilleur respect de la réglementation entraîne une baisse des amendes, ce qui signifie moins d'argent disponible pour les activités d'observation, même si un plus haut degré d'exploitation légale devrait également permettre d'augmenter les recettes fiscales. Les transferts provenant par exemple des impôts sur l'eau ne seront acceptables au niveau du public que dans les forêts fortement dégradées où il y a par conséquence une sensibilité plus aiguë vis-à-vis de problèmes de l'environnement.[51]

Pendant ce temps, l'assistance au développement prône de plus en plus le concept d'une appropriation du gouvernement bénéficiaire par le biais d'outils comme l'appui direct au budget. Par conséquent, il semblerait que l'OIF se fera de plus en plus souvent dans un contexte où les bailleurs de fonds sont moins prêts à intervenir directement par le biais de conditionnalités d'aide. Cela peut entraîner des contradictions car « *les pays qui ont le plus besoin d'un appui anticorruption [de la part des organisations de développement international] sont souvent les pays qui sont le moins susceptibles de demander de l'aide pour combattre la corruption*. »[52] Néanmoins, l'amélioration de la gouvernance et la réduction de la pauvreté resteront des thèmes dominants au sein de la com-

ENCADRÉ 11 : *Le coût de l'OIF*

Le projet d'OIF qui a eu lieu au Cameroun de mai 2002 à mars 2005 a été l'initiative la plus longue à ce jour. L'équipe sur place était composée de quatre membres (y compris un expatrié) et de deux personnes d'appoint. Le projet ne bénéficiait pas d'un statut juridique au Cameroun, mais il était géré à partir du Royaume-Uni, ce qui signifie que les frais de personnel, d'administration financière et autres étaient également encourus au Royaume-Uni.

Pendant cette période, le coût moyen mensuel s'est élevé à 40 000 US$. Ce chiffre n'inclut pas la mise à disposition des principaux biens d'équipement (un véhicule à quatre roues motrices et deux motos fournis par un bailleur de fonds), les activités supplémentaires comme la formation des officiels locaux et du personnel des ONG, ou le travail de conception d'une base de données dans le but de mettre en place un système de suivi des dossiers. Pour avoir une meilleure idée du contexte, au cours de la même période, le gouvernement du Cameroun a réclamé aux auteurs d'infraction le paiement plus de 7,5 millions de US$ en terme d'amendes et de dommages et intérêts (voir Encadré 12).

De janvier à décembre 2004, le contrat d'observation au Cambodge a été évalué à 425 000 US$, pour deux expatriés, un technicien khmer, un chauffeur, les activités effectuées à mi-temps par le Directeur de Projet basé à l'étranger et les travaux de cartographie. 38 000 de ces dollars ont servi à l'achat d'un véhicule 4x4 et du matériel de bureau.

munauté des bailleurs de fonds, et en ce sens il est probable que les bailleurs de fonds continueront à financer l'OIF, quoique peut-être par le biais de mécanismes différents :

- Le financement commun provenant de sources différentes, comme d'un fonds commun ou d'un fonds fiduciaire, a l'avantage d'améliorer l'imputabilité, et de montrer que l'appui est international et qu'il ne reflète pas uniquement les priorités d'un seul bailleur de fonds. Il permet également d'apporter un contrepoids face aux comportements parfois changeants et mal coordonnés de certains bailleurs individuels, qui font que les autres se retrouvent obligés de prendre des décisions tous seuls. Cela peut aussi permettre de réduire la charge que représente l'élaboration de rapports multiples à l'attention des divers bailleurs de fonds.
- Le financement entrant dans le cadre d'un ensemble de réformes de plus large envergure, peut-être par le biais d'un fonds commun ou d'un fonds fiduciaire, pourrait contribuer à la sécurité financière de l'OIF car il y aurait un certain degré de dépendance mutuelle entre les différentes composantes de l'ensemble.
- L'une des sources probables de financement proviendra des systèmes de permis de légalité de l'UE qui constituent un élément des Accords de Partenariat Volontaires (APV) : « *L'UE pourra inclure une aide financière et technique dans les accords de partenariat afin d'aider les Pays Partenaires à se conformer aux exigences [des APV].* »[53]

De toute évidence, les coûts varieront en fonction de la taille et de la constitution de l'équipe d'observation, de l'étendue des TdR, et de la taille du pays ou de la zone forestière à observer. S'il est important de convenir d'un mandat de large envergure pour l'OIF, qui permette l'observation de l'ensemble des activités ayant trait à la forêt, l'observateur devra disposer de ressources financières et humaines suffisantes pour effectuer son travail correctement. Dans le passé, les contraintes financières ont parfois forcé l'observateur à donner la priorité à certains travaux, en général l'observation de l'exploitation forestière industrielle, aux détriments d'autres aspects, qui sont présentés dans la Section 4.2.3.

4.4 *Risques*

Les risques peuvent dériver de différentes sources. Il est important d'identifier les risques d'une initiative d'OIF pendant sa phase de conception, même si les impacts de ces risques pourront affecter différentes phases de l'OIF, et seront donc traités dans les sections correspondantes :

- Les conséquences d'une mauvaise conception sont abordées dans la prochaine section.
- Le mauvais choix de l'observateur est traité dans la Section 4.5.
- Les effets secondaires négatifs d'une conception par ailleurs solide avec des résultats positifs sont traités dans la Section 4.6.4.
- La Section 5.6 présente un nombre de domaines où les conflits avec les diverses parties prenantes peuvent rendre la mise en œuvre difficile.

Risques dérivant d'une mauvaise conception

Il existe un risque dès le départ : celui du choix initial entre une OIF officielle et l'observation externe. Un gouvernement qui agit un peu à contrecoeur aura peut-être plus facilement tendance à ignorer l'observateur externe s'il fait « partie de la famille des ONG ». D'un autre côté, il pourra se dire qu'il est plus facile « de retirer la permission qu'il a donnée à l'OIF » en décidant de suspendre le contrat à n'importe quel moment.

Le risque le plus significatif provient des adaptations et des idées fausses que l'on se fait de l'OIF, qui d'une manière ou d'une autre ébranlent les exigences de transparence et d'indépendance dans l'intérêt d'une meilleure acceptabilité. Voici quelques exemples :

- La remise d'un mandat officiel implique que l'observateur soutient l'orientation globale de la politique du gouvernement d'accueil. Les fournisseurs potentiels d'OIF devraient donc refuser de faire des observations du moment que les politiques d'appui à la gestion durable de la forêt, et de promotion des droits des populations au bénéfice des richesses issues de cette ressource naturelle commune sont absentes ou inadaptées et que l'on ne constate aucun engagement de la part de l'institution hôte pour remédier à cela.
- L'institution hôte a le sentiment qu'elle devrait contrôler le travail de l'observateur, car elle est son partenaire contractuel. Devant ce type de contexte, il peut arriver que l'observateur subisse des pressions pour censurer certains rapports, ou qu'il produise des rapports mais qu'aucune mesure ne s'ensuive. Des garanties devront être insérés dans les TdR pour éviter cela, mais s'il constate que la situation ne s'améliore pas et qu'il n'est pas en mesure de faire son travail correctement, l'observateur pourra être forcé de démissionner.
- En l'absence d'une structure de contrôle fonctionnant correctement, l'observateur peut en arriver à jouer un rôle de remplacement, ce qui risque de mettre sur la touche et de démoraliser encore plus les autorités officielles. Les TdR devront veiller à proscrire ce type de situation et expliquer clairement que l'objectif principal de l'observateur est d'observer les travaux de la structure en charge du contrôle. Au cas où cettestructure serait complètement inefficace ou n'aurait aucune volonté d'agir, l'observateur devra adapter son rôle de façon à trouver comment l'environnement peut être amélioré.
- Certains systèmes de contrôle, de vérification ou d'octroi de licence portent également l'étiquette « observation ». Cependant avec ces systèmes, l'accent est moins mis sur la notion d'indépendance, ce qui risque de remettre en cause le concept de l'OIF. Le système BRIK en Indonésie, le système FORCOMS en Afrique Centrale et le système VIBL[54] de suivi des grumes présentent tous ce type de risque, à moins que l'OIF ne soit incluse comme une composante entièrement indépendante (voir Annexes 1 et 3).

Coupe rase sur la pente abrupte d'une pinède au Honduras. Dévastation légale ?

Risques pour l'institution hôte

Le fait de devenir l'hôte d'une OIF, de faire un pas vers la transparence et la responsabilisation peut présenter des risques pour les autorités forestières. La plus grande disponibilité publique des informations sur le secteur forestier que l'on constate au Ghana (par le biais du site web de la Commission Forestière) et au Cameroun (par le biais de travail de l'observateur) est un bon exemple. Dans le cas du Cameroun, les actes du ministère ont fait l'objet d'un contrôle minutieux de la part du grand public après qu'il ait mis en place un comité de validation (qui discutait parfois de rapports de terrain très critiques), et qu'il ait dû donner son aval pour la publication de ces rapports. Lorsqu'un pays accepte un tel niveau d'observation, cela montre qu'il est prêt à faire siennes les initiatives de transparence.

Lorsque l'hôte n'est pas le ministère des forêts, l'institution, quelle qu'elle soit, peut en avoir assez d'assumer la responsabilité de problèmes qui semblent insolubles. Si un comité parlementaire, une organisation médiatrice ou une commission multisectorielle décident d'accueillir l'OIF, cela signifie qu'ils reconnaissent qu'un problème existe, mais il n'est pas sûr pour autant qu'ils soient capables d'y remédier. Le risque d'échec sera particulièrement significatif pour les membres élus ou les hauts fonctionnaires qui craignent pour leur réputation.

Risques provenant des bailleurs de fonds

Lorsque ce sont les bailleurs de fonds qui sont à l'origine de l'OIF, il existe deux risques importants. D'abord, si l'OIF est liée à des conditionnalités d'aide, l'initiative peut donner l'impression d'avoir été imposée de l'extérieur et ce n'est pas un message qui aidera forcément à construire des relations positives avec le gouvernement d'accueil. Deuxièmement, on risque de se retrouver devant un phénomène systémique d'épuisement des bailleurs de fonds si les priorités de ces derniers changent au cours du temp. En effet, si les changements de politiques des bailleurs de fonds entraînent un assouplissement des conditionnalités d'aide, cela pourra avoir pour effet d'affaiblir les bases de l'OIF.

Bois coupé et scié illégalement au moyen d'une scierie mobile

4.5 *Adapter les fournisseurs d'OIF au contexte*

Une fois que l'hôte et le financement auront été trouvés et que les TdR auront été convenus, il sera nécessaire de choisir le fournisseur d'OIF. Le principe de transparence devra s'appliquer au choix de l'observateur lui-même, et pour cela il faudra sans doute adopter un processus d'appel à la concurrence. Cependant, ce type de méthode peut prendre du temps, et en attendant il sera conseillé d'utiliser les services d'un observateur intérimaire plutôt que d'attendre que le processus d'adjudication soit terminé.

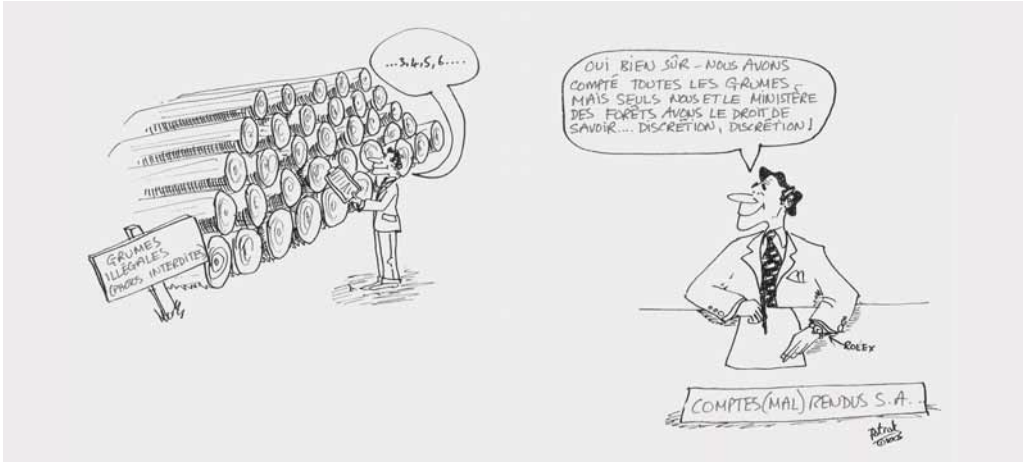
Dans les contextes de soumission extrêmement concurrentiels, il sera préférable de contacter un groupe restreint de soumissionnaires potentiels plutôt que de mettre en œuvre un processus entièrement ouvert. Dans le passé, il est arrivé que les appels d'offres fassent appel spécifiquement aux services d'une organisation non lucrative (comme un organisme de recherche ou une institution académique), et/ou d'une organisation internationale. Comme cela l'est décrit dans la Section 3.3, en fonction du pouvoir dont jouit la société civile, l'OIF peut être appropriée pour un large éventail de scénarios de gouvernance. Ceci est résumé dans l'Illustration 4.

Comme l'indique l'Illustration 4, l'OIF convient à une

Illustration 4 : *Adapter les fournisseurs au contexte*

Éventail des situations de gouvernance	**États en situation d'échec**	**Mauvaise gouvernance**	**Bonne gouvernance**
	États faibles, anarchiques, ou autoritaires et non démocratiques. États en situation conflictuelle ou postconflictuelle. États menacés dans leur intégrité territoriale.	Démocratie fragile et législation faible/ambiguë, fragilisées par des activités illégales généralisées, une corruption systématique et la prise en otage de l'État	L'État de droit prévaut. Les activités illégales sont le fait d'une petite minorité d'opérateurs. La société civile est active, informée et travaille dans un esprit consensuel.
Adaptation du niveau « d'observation » de l'intervention	**Observation externe**	**OIF**	**Audit**
Mandat officiel	Non	Oui	Oui
Responsabilités	Aucune responsabilité officielle envers le pays d'accueil	Le comité de validation offre un soutien des pairs et une protection contre les intérêts acquis	Habitude de travail honnête et standards professionnels habituels
Relation de travail avec le gouvernement d'accueil	Totalement indépendante	Basée sur un travail commun ou individuel en fonction de la situation	Ne se fait qu'à partir d'informations fournies par le pays d'accueil
Philosophie	Basée sur la recherche de l'excellence et l'engagement individuel	Méthodes basées sur la recherche de l'excellence et la stratégie ; se fait dans le cadre d'un mandat officiel	Approche mécanique et technocratique du mandat officiel.
Accès aux informations	Aucun accès formel aux informations officielles	Accès contractuel aux informations officielles	Accès contractuel aux informations officielles
Preuves de crédibilité	Organisation ayant fait ses preuves, réputation	Organisation ayant fait ses preuves, réputation renforcée par une critique des pairs de la qualité des rapports	Organisation ayant fait ses preuves, réputation, systèmes d'accréditation
Risques	Amoindrissement de la qualité l'information en cas d'absence de contrôle par les pairs	Conflit d'intérêt si l'OIF doit rendre des comptes à une organisation ayant à la fois un rôle de réglementation et de gestion	Risque d'autocensure si les intérêts se confondent avec ceux du pays d'accueil

L'absence de structures rend impossible l'application de la loi forestière. Des sanctions internationales sont préconisées à l'encontre du commerce forestier.



large gamme d'applications. Cependant, lorsque la gouvernance sera trop mauvaise, son applicabilité sera limitée. Dans certaines situations, le risque de conflit avec le gouvernement d'accueil sera si élevé qu'il pourra être préférable de faire appel aux services d'un observateur entièrement externe (des observateurs externes internationaux travaillent à l'heure actuelle en Indonésie et au Cambodge). Cependant, le plus souvent, la souveraineté du droit prévaut et les organisations de la société civile jouant le rôle de chiens de garde fonctionnent assez bien pour que l'audit soit considéré comme l'approche la plus appropriée (comme en Amérique du Nord ou en Europe Occidentale par exemple).

L'Illustration 4 montre également les raisons pour lesquelles une organisation internationale à but non lucratif devrait être choisie pour l'OIF. Alors que le contrôle des comptes est une technique bien établie et bien comprise, l'OIF n'est pas vraiment bien comprise et ce n'est pas non plus une technique simple. Elle demande beaucoup de compréhension politique et de diplomatie, et elle peut présenter des risques pour la sécurité, que ce soit en termes de sécurité physique, d'intégrité personnelle ou de réputation professionnelle. Comme pour l'observation des élections, si plusieurs nationalités sont présentes dans l'équipe d'observation, et que cette équipe bénéficie de l'appui et du soutien d'une organisation internationale, le degré de pression sera sans doute moindre que si l'équipe est complètement locale. Ceci dit, il est clair que l'équipe d'observation devra disposer d'une bonne connaissance et expertise des conditions locales, de manière à bien comprendre le contexte social, juridique, technique et politique dans lequel elle évolue.

La nécessité d'employer les services d'un fournisseur qui ne travaille pas dans un but lucratif est indiquée par les termes « à la recherche de l'excellence » et « risque que les intérêts deviennent ceux de l'institution hôte » dans l'Illustration 4. Les organisations à la recherche de l'excellence offrent un niveau d'intégrité qui va au-delà des normes minimales que l'on retrouve dans les TdR, et l'observateur devra donc faire un effort particulier pour réaliser les objectifs de l'OIF. Par contraste, le but principal des sociétés de conseil que l'on rencontre habituellement est de répondre aux besoins de la partie contractante, et en ce sens leurs intérêts ont souvent tendance à devenir ceux de l'institution hôte. Ces sociétés ne pourront être efficaces et aider à la réalisation d'objectifs politiques à long terme que dans un contexte où l'hôte sera suffisamment éloigné des intérêts personnels. Lorsqu'il existe une différence trop marquée entre les discours et la réalité des politiques, les organisations commerciales d'audit, guidées par leur système d'accréditation professionnelle, ne se risqueront peut-être pas à travailler au-delà de ces limites, et à entrer dans le domaine de la politique. Comme cela a été souligné dans un contexte différent, « *les ONG sont capables de faire entrer dans le domaine public des informations sensibles ou politiquement importantes – chose que les organisations intergouvernementales éprouvent souvent des réticences à faire vu la façon dont leurs ressources dépendent du bon vouloir des États membres*. »[55] La même com-

paraison peut être faite entre les ONG et les organisations du secteur privé, dont les futurs contrats dépendent de la qualité des relations qu'elles arrivent à entretenir avec leurs partenaires contractuels.

Indépendance

Quelque soit le fournisseur, il se peut que des tensions apparaissent du fait de l'OIF. Elle a souvent lieu dans un climat politique où les décideurs sont étroitement liés aux activités illégales. Dans ce contexte, les rapports d'OIF seront peut-être porteurs de « mauvaises nouvelles ». Aussi, lorsqu'il s'agira d'adapter le fournisseur d'OIF au contexte, la première question qu'il faudra se poser est : « qui est le plus capable de relever les défis d'une manière qui permette de servir au mieux les objectifs de l'OIF ? ». Les organisations qui manquent de professionnalisme seront peut-être tentées d'utiliser un langage émotif et d'exagérer. Ce faisant, elles risquent de s'attirer des critiques et de détourner l'attention des faits. Quant aux organisations qu'il est facile d'acheter, elles risquent discréditer complètement le concept de l'OIF. L'OIF doit occuper un terrain neutre en veillant au respect de l'indépendance et de l'intégrité professionnelle, même si cela doit se traduire par une rupture du contrat.

L'observateur qui sera choisi devra savoir travailler indépendamment des intérêts personnels, faire preuve de rigueur et d'objectivité dans ses rapports et bénéficier d'une bonne crédibilité aux yeux du grand public ; dans le même temps, la structure de l'OIF devra également intégrer des mécanismes qui permettront de maintenir cette crédibilité. L'approbation du comité de validation et le devoir de publier constitueront des occasions de tester l'observateur. Si les rapports sont trop émotifs ou trop faibles, la réputation de l'observateur en sera affectée. La confiance dans les rapports d'un observateur ne sera pas uniquement basée sur le type d'observateur qui les aura produits, mais également sur l'évaluation transparente de la manière dont ces rapports auront été produits.

4.6 *Indicateurs d'impact*

L'OIF a une influence sur la transparence, la responsabilisation et la gouvernance, influence qui est plus ou moins importante selon les périodes. Le Tableau 3 propose un résumé des indicateurs qui peuvent être utilisés pour évaluer l'impact de l'OIF sur chacun de ces domaines, à la fois en ce qui concerne la performance de l'observateur elle-même et l'influence générale de l'OIF. Il est parfois difficile de faire la différence entre les deux. À ce titre, une étude très utile réalisée par Kishor and Rosenbaum présente une « *liste étendue quoique préliminaire des divers types de délits et leurs indicateurs associés* », qui inclut des « indicateurs idéaux » ainsi que les indicateurs qui sont actuellement disponibles, pour 14 types d'activités illégales et de corruption.[16]

L'évaluation de l'impact de l'OIF sur les réformes de gouvernance est difficile pour deux raisons. Premièrement, si au moment du démarrage du projet il y a très peu d'informations existantes, il sera difficile d'élaborer un scénario de base à partir duquel on pourra faire des estimations chiffrées sur par exemple le nombre d'infractions détectées ou sur le taux de paiement des amendes. Dans certains pays, même le nombre des titres forestiers n'est pas clair. Deuxièmement, même si l'amélioration de l'application de la loi permet de remédier à certaines lacunes, elle peut en créer de nouvelles, ce qui fait qu'il sera parfois difficile de déterminer si l'impact est généralement positif ou négatif. La plupart des indicateurs, qu'ils se rapportent aux résultats immédiats ou aux impacts à long terme, sont descriptifs, et la meilleure façon de les évaluer sera de consulter régulièrement les parties prenantes.

4.6.1 Information et transparence

L'un des premiers effets de l'OIF est une amélioration notable de la quantité, de la qualité et de la crédibilité des informations portant sur les systèmes de gestion forestière et de contrôle, les activités illégales et les sanctions. Tout un ensemble d'informations sur les détenteurs de titres forestiers (y compris les noms des concessionnaires et des sous-traitants) est mis à la disposition du grand public : nature, emplacement et durée des permis, quotas annuels de coupe en termes d'essences et de volumes. La qualité des ces informations est vérifiée par l'observateur, puis celles-ci font l'objet d'une approbation par le comité de validation. Ce type de processus permet d'avoir des données crédibles pour appuyer la prise de décisions, que ce soit au niveau du secteur forestier ou des structures gouvernementales associées (douanes, commerce, finances, planification économique, etc.).

Les preuves basées sur des informations officielles font autorité et sont plus difficiles à ignorer par les personnes ayant fourni ces informations. Le fait que le public soit conscient des problèmes et qu'il contrôle ce qui se passe contraint les autorités à prendre des mesures de mise en

TABLEAU 3 : *Indicateurs de l'OIF*

Résultats : qu'est ce que l'OIF peut permettre d'obtenir ?	Conséquences : quels changements supplémentaires peut-on espérer ?	
Information et transparence : *Les résultats publiés de l'OIF, qu'il s'agisse des rapports de mission sur le terrain ou des rapports récapitulatifs périodiques, donnent au gouvernement, à l'industrie, aux bailleurs de fonds internationaux et à la société civile des outils qui les aideront à évaluer l'état du secteur forestier.*		
• Recommandations contenues dans chaque rapport • Observations des faiblesses systémiques enregistrées dans les rapports • Observations des tendances à partir de la série des rapports • Disponibilité publique des rapports	• Mise à disposition du public des lois et réglementations (en termes non spécialisés) • Mise à disposition du public des données relatives aux permis • Documentation des visites de contrôle	• Rassemblement de preuves solides sur les infractions • Etablissement des des procès-verbaux des infractions constatées • Publication des résultats des contentieux engagés à l'encontre des auteurs d'infraction
Responsabilisation et professionnalisme *dans la réglementation, les systèmes et les procédures adoptées par l'autorité forestière. En tant que service public, il est important que cette autorité puissent prouver qu'elles est capable d'offrir un service à tout un éventail de « clients », à savoir les communautés et les entreprises (petites et grandes) dépendantes de la forêt, entres autres. Prise en compte des impacts sur le long terme échappant au contrôle et à l'expertise immédiats des divers intervenants.*		
• Formations au sujet de l'observation, de l'application de la loi, du rassemblement de preuves, de l'élaboration de rapports, etc. • Élaboration de rapports) équitables, que ce soit vis-à-vis de l'industrie ou des communautés • Établissement de relations et de réseaux avec toutes les parties prenantes	• Nombre des infractions découvertes • Émission de procès-verbaux de constatation d'infractions lorsque la situation l'exige • Élaboration de programmes clairs de mise en œuvre de la loi • Réalisation des missions de terrain aux moments où elles ont été programmées • Compétence et professionnalisme sur le terrain et dans les comptes-rendus	• Sanctions conformes à la loi • Application des taux de condamnation réglementaires aux coupables • Collectes rapides et complètes du montant des amendes, effectuées aux endroits adéquats • Opinion publique des autorités forestières • Estimation des pots-de-vin versés • Capacité de l'industrie à développer un système de certification (de légalité, puis de durabilité)
Gouvernance et effet de levier *dans l'environnement politique, avec élan de réforme plus complet, et intensification du rôle de la société civile et des processus globaux.*		
• Bonne compréhension des diverses forces susceptibles d'avoir un effet de levier • Dénonciations faites confidentiellement à l'observateur • Fonctionnalité du comité de validation	• Programmation des sujets et lieux d'accueil des débats sur les problèmes forestiers • Implication de divers ministères (ex. : justice, finances, développement économique et social) • Prises de mesures régionales (multi-États) pour combattre l'illégalité • Connaissance de la loi par le grand public • Engagement de la société civile avec les autorités forestières	• Amélioration du moral des officiels ayant un esprit de réforme • Compréhension des problèmes par les décideurs politiques • Interaction avec d'autres travaux nationaux de planification (exemple : DSRP) • Changements des politiques forestières et des politiques de gouvernance des bailleurs de fonds

Validé par le Comité de Lecture

œuvre de la réglementation forestière à l'encontre de ceux qui sont suspectés de délits forestiers. Lorsque la situation l'exigera, ces mesures pourront aller au-delà des actions juridiques immédiates contre les auteurs d'infraction, et s'attaquer aux déficiences administratives. Par exemple, par le passé, l'OIF a permis de montrer que certaines entreprises qui étaient déjà impliquées dans les activités illégales continuaient à faire des offres dans des ventes aux enchères publiques. Elle a également montré que certaines limites des titres d'exploitation de bois avaient été modifiées après une vente aux enchères publiques, ou encore que certains types de permis continuaient à être émis même après que des décisions ministérielles aient décrété qu'ils devaient être abandonnés.

Pour que l'observateur puisse expliquer l'économie politique du secteur, il est important qu'il puisse faire des rapprochements entre les évènements individuels et les tendances systémiques. Pour cela, il devra se baser sur des preuves et utiliser une approche pratique. Ainsi une série de rapports de terrains, suivis par une évaluation de la mesure dans laquelle les recommandations sont suivies d'actions, peuvent constituer des éléments probants des progrès réalisés ou non du fait des mesures politiques prises par les gouvernements et les bailleurs de fonds.

L'OIF peut aider à développer les compétences, les connaissances et l'efficacité des intervenants locaux, comme le montrent les exemples suivants :

- Il est nécessaire de savoir ce qui est légal pour déterminer ce qui est illégal. L'élaboration d'un manuel sur les lois forestières pourra aider les personnes à reconnaître les cas de non-respect des réglementations (voir Encadré 13).
- La participation de membres du grand public et d'ONG aux ateliers et aux missions de contrôle peut permettre de développer les compétences en matière d'identification et de définition des activités illégales, et d'aider à la préparation de pétitions, de rapports, de propositions et de plans d'action. Des formations spécialisées pourront être proposées sur la manière dont le système judiciaire fonctionne et sur les exigences de recevabilité des preuves. Il sera également important de savoir comment les données filmées, photographiques ou GPS seront traitées par les tribunaux avant d'avoir recours à ces types de méthodes.
- Le fait de développer un système de suivi des dossiers ou tout autre logiciel de gestion des informations et de proposer des formations sur ces systèmes (voir Section 5.3) peut permettre aux acheteurs de bois, aux fournisseurs de services et au grand public de savoir quand certaines zones de la forêt ont été visitées et quels problèmes y ont été notés. Certains pays ont déjà placé les listes des détenteurs de concessions ainsi que les prix auxquels ces concessions ont été attribuées sur des sites web officiels.[17] Ailleurs, des déclarations officielles énumérant les listes des infractions signalées ainsi que les actions prises pour y remédier sont publiées deux fois par an.[18] Tôt ou tard, les informations sur les titres forestiers et sur les systèmes de suivi des dossiers devront être publiées sur Internet.

4.6.2 Responsabilisation et professionnalisme

Le principal groupe cible de l'OIF est la structure en charge du contrôle, surtout lorsque l'observateur est capable de travailler en étroite collaboration avec elle. La relation entre les deux devra permettre d'améliorer le professionnalisme et la motivation de la structure en charge du contrôle, que ce soit au niveau du travail de terrain ou à celui du suivi. À tout moment cependant, la séparation entre le rôle des officiels (ceux qui sont responsables de la mise en œuvre de la loi) et celui des observateurs (ceux qui observent et recommandent les améliorations à apporter aux systèmes) devra être claire. Pour que les impacts puissent être durables, l'observateur devra éviter de faire sien le rôle de la structure en charge du contrôle. De la même façon, dans la mesure où l'observateur ne contrôle pas complètement les actions de la structure en charge du contrôle, ces impacts ne sont pas des conséquences inévitables de l'OIF. Le statut de la structure en charge du contrôle au sein de l'ensemble des autorités forestières, les niveaux de rémunération et de sécurité de l'emploi, ainsi que tout programme de réforme en cours, auront également leur importance. Ces facteurs pourront créer un environnement de soutien dans lequel l'observateur pourra travailler en étroite collaboration avec des agents progressistes. Par contre, lorsque des éléments remettront en cause les réformes, ou lorsque l'OIF ne sera pas pratiquée de manière sensible, la motivation pourra s'en trouver affectée.

Sur le terrain

Une fois que les données seront plus précises et que les techniques de gestion se seront améliorées du fait de l'OIF, la

structure en charge du contrôle sera capable de travailler de manière plus organisée et plus systématique. Elle devra alors élaborer un programme clair de missions visant à couvrir l'ensemble du territoire forestier sur une certaine période et à récuser les accusations de parti pris. L'élaboration d'un programme conjoint avec l'observateur, où les deux parties partageront les mêmes engagements dès la période de planification, pourra permettre d'augmenter la fréquence des missions sur le terrain et de démontrer que ces missions sont possibles si la volonté politique existe.

Les éléments qui contribuent à l'amélioration des compétences techniques de l'équipe en charge du contrôle sont une meilleure sélection des membres de l'équipe, des séances de formation en bonne et due forme, une plus grande expérience et un soutien des pairs au cours des missions sur le terrain avec l'observateur. L'utilisation notamment de systèmes GPS et de cartes numériques pourra aider l'équipe encharge du contrôle à vérifier les limites et autres aspects avec beaucoup plus d'efficacité, et de remédier aux lacunes qui peuvent apparaître sur des cartes plus anciennes.

Par dessus tout, la conscience professionnelle des agents devrait se développer, ce qui leur permettra de réaliser leurs fonctions dans un esprit d'engagement et de motivation. Un des indicateurs de ce type de comportement est la régularité avec laquelle les agents appliquent les procédures légales et réglementaires, en établissant par exemple des procès-verbaux à l'encontre des auteurs d'infractions.

Suivi des infractions

La transparence et l'efficacité introduites par l'OIF favorisent une remise plus rapide et une meilleure qualité des communiqués et des rapports. Ces améliorations permettront de produire des preuves suffisamment solides pour obtenir des condamnations. Ceci montre à quel point il est important de faire preuve d'assiduité au moment du rassemblement des informations. Le style des rapports devra également être constant pour éviter que des informations clés ne soient omises. Si les rapports sont précis et complets, il y aura plus de chances qu'ils soient suivis de prises d'actions.

Du fait de la validation des résultats par un comité (voir Section 4.1.2), le travail d'application de la loi pourra être rendu public et suivi par des mesures juridiques (voir Encadré 12). Au fur et à mesure que les sanctions deviendront plus conformes à la loi et que la collecte des amendes se fera

ENCADRÉ 12 : *Impact sur les crimes forestiers – Cambodge et Cameroun*

Cambodge

Entre 2000 et 2003, dans le cadre de son travail de documentation des activités illégales, l'observateur indépendant a produit plus de 50 « rapports d'infractions » individuels. Son intervention a été cruciale puisqu'elle a permis l'annulation d'au moins deux concessions majeures d'exploitation du bois travaillant à grande échelle. C'était d'ailleurs la première fois que des concessions étaient interrompues du fait de la découverte d'activités illégales.

L'OIF au Cambodge a permis, grâce aux descriptions détaillées incluses dans chacun des trois rapports principaux, d'exposer les mécanismes d'institutionnalisation de la corruption dans le secteur.[59] Le travail de l'observateur a conduit à l'instauration en janvier 2002 d'un moratoire national sur les opérations d'exploitation du bois et le transport des grumes. Avant cela, le commerce légal couvrait souvent des activités frauduleuses, mais depuis une interdiction absolue frappe toutes les grumes. Les mouvements de grumes ont depuis beaucoup diminué car les utilisateurs de machines lourdes et de camions craignent d'être découverts. Maintenant que l'industrie a modifié son approche, les officiels, qui parfois étaient de mèche et à qui il arrivait d'ignorer les preuves flagrantes ou de permettre aux concessionnaires d'avoir accès à des documents confidentiels sur les délits, ont également changé leur comportement. Le gouvernement devrait lever le moratoire seulement lorsque des pratiques de gestion durable seront entièrement mises en œuvre.

Depuis ces mesures, on constate de plus en plus d'activités illégales portant sur des petites quantités de bois de grande valeur, qui sont coupées dans la forêt et transportées dans des chars à bœufs ou dans des petites camionnettes. On ne sait pas encore s'il s'agit d'une véritable recrudescence ou si ces activités sont plus apparentes depuis que les activités illégales de plus grande ampleur ont été interdites. Une autre tendance inquiétante est que certains utilisent maintenant l'agro-industrie, l'écotourisme ou des concessions minières pour légaliser les activités d'exploitation du bois.

Cameroun

Entre 2000 et 2004, 120 missions, la plupart conduites conjointement avec la structure en charge du contrôle, ont été réalisées sur le terrain et ont fait l'objet de rapports. Au cours de cette période, un total de 168 concessions, scieries, forêts communautaires et autres titres a été inspecté, et au moins une infraction a été constatée pour 99 d'entre eux. Sur ces 99, 56 ont été l'objet de procès-verbaux dressés par les agents en charge du contrôle.

Le plus récent des rapports récapitulatifs portant sur l'OIF au Cameroun précise que depuis août 2003, au moins 7,5 millions de dollars ont été réclamés pour des infractions, en amendes et dommages et intérêts (dont moins de 40% ont été perçus à ce jour).[60] Ce chiffre représente 15 fois le coût annuel de l'observation indépendante, et peut être comparé aux 86 millions de dollars qui sont perdus chaque année du fait des taxes qui ne sont pas payées à cause des exploitations illégales de bois (voir Annexe 4).

Chacun s'accorde aujourd'hui à dire que les délits forestiers ont diminué au Cameroun et que la gestion des concessions est de plus en plus conforme à la loi. Par conséquent, la nature de l'illégalité est devenue de plus en plus sophistiquée, comme cela est expliqué dans la Section 4.6.4.[61]

plus transparente, les revenus de l'État seront moins susceptibles d'être détournés frauduleusement. En conséquence, la responsabilité à l'égard du public des autorités forestières s'en trouvera améliorée.

Changement de comportement dans l'industrie

Une mauvaise image de marque, notamment sur les marchés internationaux, peut entraîner des pertes de part de marché ; aussi le fait de montrer du doigt les activités illégales et les entreprises qui travaillent en deçà de leurs possibilités peut avoir un grand effet de dissuasion. Lorsque le secteur fait l'objet d'une vigilance plus accrue, les entreprises réagissent en se conformant de plus en plus à la loi. En conséquence, la corruption change de nature et perd peu à peu du terrain.

La certification forestière représente un vrai espoir pour de nombreux industriels et la conformité des activités à la loi est une condition *sine qua non* de la certification. Une assurance indépendante de la validité des permis, un lancement correct des plans d'aménagement et un respect accru des lois sont des étapes vers la certification et, à plus longue échéance, vers la durabilité.[63]

« Les meilleurs opérateurs industriels font maintenant preuve d'un sérieux que l'on ne constatait que très rarement auparavant, et il s'agit là d'un développement tout à fait stimulant et louable. » [62]

—ODI

4.6.3 Gouvernance et effet de levier dans l'environnement politique

L'une des conséquences majeure et durable de l'OIF est d'ouvrir le débat sur les méthodes de gouvernance dans le secteur et au-delà. Un « espace politique » est créé lorsque toutes les parties prenantes se sentent libres de parler des problèmes. L'État, ainsi que les autorités forestières, se sentent confortés dans leur désir de partager les responsabilités, à la fois avec les structures gouvernementales et les citoyens. L'OIF peut représenter un canal de communication pour la société civile, et alimenter par là-même l'élan vers les réformes, l'organisation politique et la participation démocratique.

Partage des responsabilités

L'une des conséquences immédiates de l'OIF, c'est que le comité de validation devienne très rapidement le centre des discussions. Le principe de partage des responsabilités dans le comité (voir Section 4.1.2) représente une protection pour les individus comme pour les groupes. C'est une approche constructive qui permet de valoriser les débats au sein du comité, mais une fois que les accords ont été conclus et les rapports publiés et validés, le comité endosse la responsabilité collective de leur contenu.

En enquêtant sur les liens entre les diverses activités illégales, l'OIF peut impliquer d'autres structures de l'état, par exemple le ministère de la justice ou le ministère des finances. Cela permettra aux planificateurs économiques et industriels d'être mieux informés sur certaines questions, comme par exemple la surcapacité des industries de transformation du bois. Et les organisations de développement social seront intéressées de voir si les forêts communautaires réussissent ou pas à améliorer les moyens d'existence des populations.

De plus en plus, le principe du partage des responsabilités se propage d'un pays à l'autre, comme le montrent les diverses initiatives FLEG. Ces initiatives peuvent permettre, soit par le biais d'une coopération mutuelle volontaire (ex. : Plans d'Action FLEG), soit par le biais de conventions exécutoires internationales ou régionales (ex. : APV de l'UE), le développement des éléments suivants :[65]

- Forums de débat, prise de conscience, partage des informations et échange de meilleures pratiques.

« Le projet a permis de changer l'environnement politique dans lequel sont traités les problèmes de gouvernance forestière…Il a aidé à la création d'un environnement dans lequel les parties prenantes, qu'elles soient locales ou internationales, ont de plus en plus la possibilité de participer au débat sur la gestion des forêts et d'observer le travail des structures gouvernementales qui en sont chargées. » [64]

—PROJECT COMPLETION REPORT

- Mécanisme de développement des capacités et transfert des technologies.
- Système de collecte et d'échange des données, portant sur les activités légales et illégales.
- Traçabilité internationale et/ou système d'octroi de licence pour garantir la légalité, avec observation indépendante d'un tiers.
- Cadre visant à encourager la coopération, y compris en matière d'opérations transfrontalières.
- Mécanisme de non-conformité incorporant des sanctions commerciales.

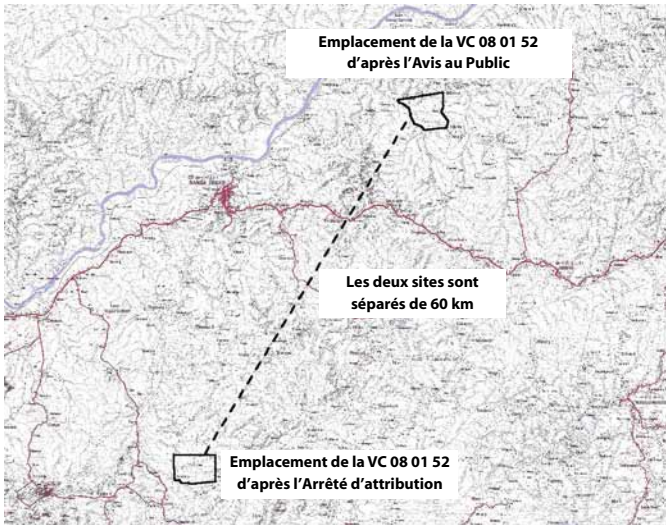
Participation des citoyens

« La plupart des membres [du comité de protection] ont jugé que la conscience accrue des questions de protection et de conservation de la forêt par les communautés locales était leur principale réussite. Ceci se remarque au fait que les populations sont de plus en plus désireuses de participer aux programmes de conservation forestière, et qu'elles font preuve de plus de vigilance dans le combat contre l'exploitation illégale des ressources naturelles. Les [autorités forestières] ont également bénéficié de l'amélioration de la réputation qui dérive d'une plus grande reconnaissance et d'une plus grande confiance de la part du public. »[66]

Les employés de l'État ne peuvent pas à eux seuls contrôler les activités forestières, qu'elles soient légales ou non. Le public doit également être impliqué de diverses façons : dénonciation d'activités suspectes, participation à l'élaboration des politiques, demandes de comptes aux gouvernements.

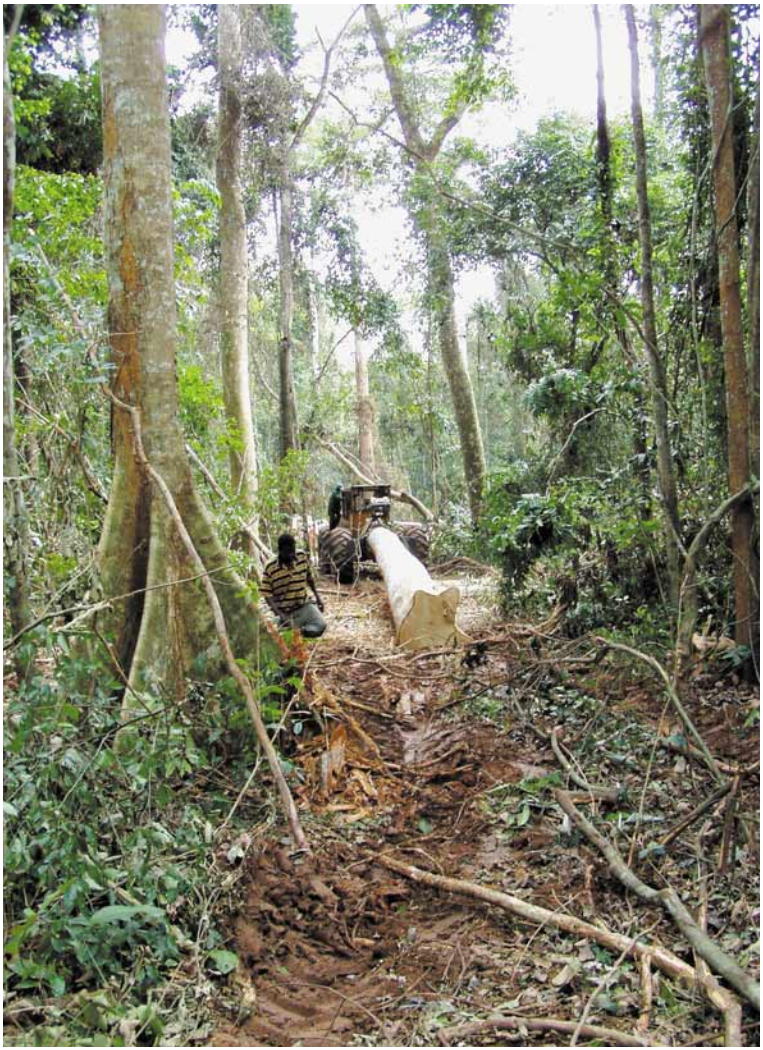
À moins que les dénonciations puissent être faites en toute confidentialité et que les autorités sachent y réagir avec professionnalisme, il est peu probable que ces dénonciations soient faites ou qu'elles soient suivies d'actions. Au départ, l'observateur, du fait de son statut indépendant et de sa crédibilité, pourra être le dépositaire des dénonciations, plaintes, etc. N'importe quelle personne pourra lui transmettre des informations, et il sera de son devoir de vérifier ce qu'on lui a dit. Grâce à l'indépendance de l'observateur, les missions de vérification subséquentes pourront permettre de déterminer les faits et d'établir une protection contre les dénonciations malveillantes.

Par la suite, au fur et à mesure que l'OIF remédiera aux faiblesses des systèmes et des procédures, et que les plaintes et dénonciations seront suivies d'actions, les personnes seront de plus en plus motivées pour rassembler des preuves et demander des comptes aux autorités. Les procédés et rapports de l'OIF peuvent créer une dynamique qui permettra de révéler au grand jour les problèmes qui étaient cachés jusqu'ici. Les populations auront alors plus de courage pour exiger des actions de la part des autorités forestières (réclamation d'enquêtes pénales, demande d'accès aux documents relatifs à l'administration forestière, revendication de leur droit à surveiller les plans de gestion forestière).



« De nombreux programmes [anti-corruption] ne sont ni plus ni moins que des remèdes de bonne femme ou des approches « taille unique » qui offrent peu de chances de succès. Pour que les programmes puissent fonctionner, ils faut qu'ils parviennent à identifier le type de corruption ciblée et qu'ils s'attaquent aux causes sous-jacentes et spécifiques aux pays, â ce qu'on appelle les « moteurs » de la gouvernance dysfonctionnelle. » [67]

—IMF NEWSLETTER



Élan de réforme

L'observateur peut, de par sa présence, ainsi qu'en utilisant des méthodologies solides, en rédigeant ses rapports avec application et en défendant le besoin de transparence et de responsabilisation, apporter un coup de fouet aux espoirs latents d'avancée vers une meilleure gouvernance au sein des autorités forestières et ailleurs.

Les enquêtes sur les différents mécanismes d'illégalité peuvent permettre de montrer là où le système échoue et de donner des conseils pour remédier aux problèmes. Par exemple, dans certains cas, les observateurs pourront recommander l'annulation des pouvoirs discrétionnaires si ceux-ci font l'objet d'abus, ou montrer que certaines concessions industrielles semblent ne pas avoir droit aux visites des d'agents en charge du contrôle.

L'OIF peut également permettre d'effectuer la jonction entre les réformes du secteur forestier et les programmes à plus large échelle de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de distribution équitable des revenus. En promouvant de cette façon le profil public de la gouvernance forestière, l'OIF peut aider à l'intégrer dans des processus de développement national comme les Stratégies de Réduction de la Pauvreté.

Au niveau international, les études de cas de l'OIF peuvent servir de base à l'élaboration des politiques forestières des banques de développement, des ONG, des bailleurs de fonds et des organisations bilatérales ou internationales comme l'ITTO. Parfois, certaines politiques de bonne gouvernance et de combat contre la corruption sont élaborées à grand renfort de publicité, mais cela ne signifie pas pour autant qu'elles sont suivies de mesures concrètes sur le terrain. L'OIF peut aider les stratèges politiques à comprendre la nature complexe de l'écart qui existe en la politique et la pratique.

4.6.4 Conséquences fortuites possibles

Il existe un risque réel que les résultats par ailleurs positifs de la lutte contre l'illégalité aient des effets secondaires négatifs, notamment si certaines mesures comme l'OIF sont efficaces mais sont mandatées de manière trop stricte. Ceci est illustré par les exemples suivants du Cameroun et du Cambodge :

Cambodge

- L'illégalité, que l'on rencontrait auparavant surtout dans les concessions de grande taille, sévit maintenant dans les forêts communautaires et dans les zones protégées. Du fait de l'étendue des activités illégales, un moratoire a été imposé sur l'exploitation commerciale de bois, ce qui a entraîné la fermeture de la plupart des scieries. L'exploitation illégale est depuis passée « *des forêts commerciales aux bois, des grands aux petits opérateurs, de quelques intervenants à une multitude d'intervenants et de l'exportation au marché national*. »[68]
- L'illégalité peut être transférée à d'autres pays ou passer à des secteurs où l'application de la loi est moins scrupuleuse : « *Certains ont émis l'opinion que plusieurs investisseurs avaient retiré leurs ressources du secteur forestier pour les placer dans des secteurs moins sensibles et moins en vue, comme l'industrie de la pêche*. »[69]

Cameroun

- L'illégalité devient de plus en plus informelle, car les opérateurs de petite taille peuvent passer rapidement d'une zone à l'autre pour éviter d'être remarqués : « *…la nature des délits a changé. L'exploitation au-delà des limites autorisées a diminué, tandis que l'exploitation à l'intérieur des limites des concessions de grumes trop petites, ainsi que la surexploitation des quotas des différentes essences semble avoir augmenté. Ces pratiques jouent un rôle important dans l'acquisition de bois sans autorisation*. »[70] De nouveaux problèmes apparaissent : « *la tendance à dépasser les volumes et les essences autorisés s'avère plus difficile à contrôler (et suivre), et ne peut être détectée que par des contrôles de terrain, complétées par des analyses…[issues] d'autres sources*. »[71]
- Lorsque la loi est mieux appliquée, on constate souvent une réduction de l'offre mais la demande du marché reste élevée. L'expansion rapide des pratiques d'exploitation illégale « *peut seulement être comprise en se référant à trois dynamiques émergentes : l'introduction de tentatives de réglementation… la surcapacité des installations de transformation… [et] l'utilisation accrue des voies officieuses de fourniture en bois pour l'usage domestique*. »[72] En révélant au grand jour les pratiques illégales, l'OIF risque en fait d'encourager le paiement de pots-de-vin plus élevés car l'observation accrue rend plus difficile la collusion entre les entreprises et les représentant officiels. L'augmentation des pots-de-vin sur le marché peut alors attirer des personnes qui défendaient auparavant les réformes.

Sans doute, la conséquence la plus indésirable est qu'une meilleure application de la loi risque de consolider des politiques forestières qui étaient imparfaites au départ. Comme le montre l'exemple ci-dessus, il est important d'intégrer l'OIF au processus d'élaboration des politiques de façon à prévoir et à contrecarrer les conséquences à plus large échelle. Il faut également entretenir des relations suivies avec les stratèges politiques, pour soutenir les réformes, et avec la société civile, pour renforcer sa capacité à demander des comptes aux gouvernements (voir Section 4.6.3).

Pour éviter de contribuer au problème de l'imperfection des politiques forestières, les observateurs devront être conscients des implications diverses de l'application de la loi et, si nécessaire, susciter un débat plus fondamental sur l'utilisation des terres. Ceci peut par exemple se traduire par la transformation des terres forestières en terres agricoles, par leur utilisation pour la construction de routes ou pour le développement d'infrastructures ou de mines, et par l'extension du rôle des populations indigènes et des communautés locales dans la surveillance de leurs terres et forêts. L'observateur aura besoin de liberté pour être capable de concentrer son travail sur ces nouveaux domaines aux moments adéquats. Il aura également besoin du soutien des autorités forestières pour modifier les réglements et les lois, par exemple en séparant le domaine forestier en zones de production et zones de conservation, ou en développant la participation des communautés au contrôle forestier.

5 Mise en œuvre

5.1 *Premières étapes*

5.2 *Missions et rapports*

5.3 *Systèmes de suivi du contentieux*

5.4 *Bilan de la période test et rapports récapitulatifs*

5.5 *Médiation des relations*

5.6 *Obstacles à la mise en œuvre*

CE CHAPITRE explique en détails le fonctionnement de l'OIF. Il fait suite aux informations précédentes sur la conception, et offre des conseils pratiques sur la planification et la mise en œuvre des missions de terrain, ainsi que sur la façon de rédiger des rapports de qualité et d'assurer le suivi des contentieux en découlant. Au moment de mettre en oeuvre l'OIF, il sera important de consulter à nouveau la Section 3.2, qui traite de la nature de l'illégalité et des faiblesses que l'on rencontre souvent dans les lois, les méthodes d'application de ces lois et les opérations d'exploitation du bois, car ce sont les choses que l'observateur devra étudier sur le terrain.

Il convient de ne pas oublier que chaque pays est unique. Les activités décrites dans Section 5.2 sont basées sur des missions de terrain réalisées dans des concessions forestières au Cameroun, mais les observateurs devront adapter tous les conseils et directives en fonction de leur mandat et de l'évolution des besoins locaux.

Ce chapitre propose également des conseils importants sur la manière de gérer les relations avec les divers intervenants, c'est à dire de promouvoir la coopération avec les autorités forestières tout en construisant une relation de confiance avec les autres parties prenantes. Quel que soit le soin avec lequel l'OIF et les TdR auront été conçus, il est presque inévitable que des obstacles apparaîtront. Le fait de résoudre les faiblesses et les ambiguïtés rétrospectivement peut faire perdre un temps considérable, aussi l'efficacité de l'OIF dépendra-t-elle de la relation que l'observateur entretiendra avec ses partenaires, et de leur résolution commune à dépasser ces obstacles.

Scierie illégale dans une réserve de faune et flore, Cambodge

5.1 *Premières étapes*

Les premiers mois sont cruciaux pour l'observateur car ce sont eux qui donneront le ton des événements futurs. Il sera essentiel de mettre à profit cette période pour acquérir une compréhension approfondie du contexte de travail. Le travail réalisé sur le terrain lors de la conception de l'OIF (élaboration des accords institutionnels et des TdR) devrait permettre à l'observateur de se faire une meilleure idée des problèmes qu'il risquera de rencontrer plus tard dans le secteur.

Les activités initiales sur le terrain devront donc plutôt être un travail de diagnostic. Tout en reconnaissant qu'il lui est impossible de se charger de l'intégralité des maux qui affectent la forêt, l'observateur sera conscient que les problèmes qu'il identifiera pourront être symptomatiques d'autres problèmes qui devront également être pris en compte.

Il pourra y avoir une pression pour commencer rapidement les missions de terrain de la part de l'institution hôte (si elle souhaite montrer qu'elle fait des efforts pour améliorer la gouvernance), de la société civile (si elle espère beaucoup du pouvoir et de l'influence de l'observateur) ou des bailleurs de fonds (s'ils envisagent que l'OIF doit être efficace dans un court délai de trois ans). Au cours de la première phase, les missions de terrain et autres travaux devront se concentrer autour des trois exigences principales : compréhension de l'environnement politique et organisationnel qui entoure les activités de mise en oeuvre de la loi ; acquisition d'une connaissance solide des lois appropriées ; et prise de contact avec les principales parties prenantes pour être assuré de leur soutien aux objectifs de l'OIF.

Environnement politique et organisationnel

Les accords institutionnels relatifs à l'OIF auront été mis en place lors de la phase de conception, et l'observateur connaîtra alors son partenaires contractuel, le ou les investisseurs(s), ainsi que son homologue responsable de l'application de la loi. Par contre, il ne saura peut-être pas exactement quels types de négociations et de relations de pouvoir se cachent derrière cet accord. À moins que l'observateur n'ait été

explicitement engagé pour travailler aux côtés d'organisations locales de la société civile, il devra également forger des liens avec les ONG locales et la société civile en général, car si l'OIF a été conçue par un gouvernement d'accueil et par un partenariat entre bailleurs de fonds, il est peu probable que ces liens auront été établis à l'avance.

Peu à peu, l'observateur apprendra à connaître les personnes influentes dans chacune de ces structures, à la fois en termes d'organisations officielles et de pouvoir réel. Dans chaque institution, il est probable qu'il y aura des personnes qui souhaiteront un courant de réformes et d'autres qui seront moins enclines aux changements, et que ces opinions pourront fluctuer en fonction de la situation et des divers intervenants. La meilleure façon de gérer les relations est de savoir qui possède le pouvoir de faire quoi, et quelles sont les circonstances qui pourront inciter ces personnes à utiliser ou non ce pouvoir. À cet égard, les travaux réalisés par l'IIED sur les outils d'analyse des politiques pourront être très utiles.[73]

La mise en place et l'orientation du comité de validation représentera une étape importante du développement des relations. Les personnes qui feront partie de ce comité seront ou ne seront peut-être pas choisies à l'avance, mais dans tous les cas, elles auront besoin de savoir exactement quels sont leurs rôles et responsabilités. Pour cela, l'institution hôte pourra peut-être juger utile d'élaborer un document d'introduction basé sur la Section 4.1.2.

Il se pourra également que d'autres observateurs travaillent dans le secteur. Au Cameroun, par exemple, il y a trois observateurs : un qui s'occupe de l'attribution des permis, un autre qui s'occupe des changements du couvert forestier et de la cartographie et enfin l'observateur de l'OIF. Dans de telles situations, il est important de coordonner les activités dès le départ, de façon à construire des synergies, à prioriser le travail de chacun et à éviter les répétitions.

On constate bien souvent que toutes sortes d'informations erronées et de rumeurs circulent, surtout lorsqu'on a affaire à un secteur qui n'était pas transparent dans le passé. Au moment de développer sa stratégie et l'ensemble des priorités de l'OIF (voir Section 5.2.1), l'observateur devra donc se méfier de la qualité des informations qui lui seront fournies et toujours se poser la question de savoir pourquoi certaines personnes préfèrent se concentrer sur certains aspects plutôt que d'autres.

Lois, réglements et procédures

Si l'observateur a une compréhension exhaustive du contexte social, politique, historique, administratif et économique d'un pays, ainsi que des informations précises sur le secteur forestier et les procédures d'observation de la forêt, il disposera des éléments clés qui lui permettront de se présenter comme une organisation crédible et professionnelle. Comme l'explique la Section 4.5, il sera utile d'inclure dans l'équipe des forestiers et des juristes compétents ayant une connaissance particulière du pays. Une bonne compréhension des procédures administratives utilisées par la structure en charge du contrôle est également importante. Si l'observateur lui-même n'y est pas sujet, il pourra être utile de confirmer les procédures établies par les TdR, comme l'échange des informations, la préparation des missions de terrain, la participation aux rencontres du comité de validation, etc.

Il se peut que la structure législative ne soit pas clairement définie, qu'elle ne soit pas documentée de manière systématique ou même qu'elle ne soit pas parfaitement comprise. En effet, de nombreuses structures légales sont excessivement compliquées, contradictoires et même impossibles à mettre à exécution. Par exemple, la loi hondurienne exige un plan de gestion pour toutes les activités de coupe ou pour tous les usages commerciaux de la forêt. Les autorités forestières sont juridiquement responsables du développement et de la mise en œuvre de ces plans de gestion, mais elles ne disposent tout simplement pas des ressources pour le faire.

Dans d'autres cas, il pourra y avoir des ambiguïtés sur la manière d'appliquer la réglementation, ou des conflits entre plusieurs lois. Différentes opinions pourront avoir cours sur les façons de déléguer les responsabilités ou sur les permissions et protocoles nécessaires pour entreprendre une certaine activité. Les observateurs devront donc uti-

ENCADRÉ 13 : *Guide de la loi forestière*[75]

Guide juridique du contrôle des activités forestières au Cameroun

Table des matières

Chapitre 1 : Agrément à l'exploitation forestière
Chapitre 2 : Accès à la ressource
Chapitre 3 : Opérations d'exploitation forestière
Chapitre 4 : Transport du bois
Chapitre 5 : Transformation du bois
Chapitre 6 : Commercialisation du bois
Chapitre 7 : Fiscalité forestière
Chapitre 8 : Les acteurs et leur rôle dans le contrôle et la sanction
Chapitre 9 : Les voies de recours

liser une approche exhaustive pour comprendre parfaitement les lois, décrets, réglements et procédures en place dans le pays d'accueil.

Il sera également impératif de connaître aussi bien que possible la gamme complète des activités ayant lieu dans le secteur forestier, de façon à obtenir toutes les informations officielles nécessaires. Un observateur qui sait comment accéder à toutes sortes de documents (voir la liste de l'Encadré 10) sera capable de s'adapter à l'évolution géographique ou thématique des domaines de préoccupation.

L'élaboration d'un manuel facile à suivre résumant les lois forestières (voir exemple de l'Encadré 13) pourra également constituer une activité utile de la phase de rassemblement des informations. Le manuel pourra être largement distribué aux communautés locales qui disposeront ainsi d'informations précieuses sur la loi. De nombreux officiels forestiers, qu'ils travaillent dans le ministère ou sur le terrain, considèrent ce type de publication comme indispensable. Plusieurs versions interactives cd-rom ont également été produites.[74]

Relations publiques et contacts avec les médias

Pendant la phase initiale, il sera particulièrement important de faire connaître l'initiative, de façon à donner à diverses personnes l'opportunité de réagir. Celles-ci pourront fournir des informations confidentielles sur des activités suspectes ou tout simplement mettre à profit des rapports de l'observateur. La campagne de publicité pourra inclure des communiqués et des conférences de presse ainsi que des ateliers conçus en fonction des besoins des diverses parties prenantes.

En vue de gérer les attentes, il sera également important de clarifier le mandat, les limites, les droits et les responsabilités de l'observateur par rapports aux différentes parties prenantes. Si l'envergure de l'OIF n'est pas claire dès le départ, ces parties prenantes lui feront peut-être difficilement confiance. Et si les administrations décentralisées, les ONG locales ou les chefs de communautés des régions reculées n'ont pas entendu parler de l'observateur, ils seront peut-être méfiants lorsqu'ils recevront par la suite une visite d'observation. Tout le monde n'a pas accès aux médias modernes et à Internet, et les habitants des villages isolés de la forêt n'entendront sûrement pas parler de l'observateur de cette façon. Il faudra donc envisager des alternatives, comme par exemple la distribution de tracts par le biais des organisations de base et des ONG locales, des événements d'information radios ou encore des ateliers.

S'il y a méprise au sujet du rôle de l'OIF, il est probable que ce sera dû à une mauvaise diffusion des informations au cours de la phase initiale. Pour éviter ce type de situation, l'institution hôte et l'observateur devront s'efforcer d'expliquer l'OIF de manière proactive. Si l'institution hôte accepte de faire connaître l'observateur, cela constituera un bon indicateur de sa volonté à régler les problèmes. Mais que l'organisation prenne ou non en charge le travail de publicité, il sera de l'intérêt de l'observateur de faire connaître sa présence.

Il faudra dès le début établir des contacts avec les médias pour parler des opportunités que présente l'OIF, et pour construire une relation à long terme avec eux. Les médias locaux pourront également soutenir l'OIF en fournissant à l'observateur des informations sur les activités suspectes, sur leur fonctionnement et sur les personnes impliquées. Il faudra identifier les médias locaux et internationaux de façon à ce qu'ils puissent jouer un rôle dans la diffusion d'informations justes sur l'OIF, et qu'ils médiatisent les questions soulevées par le travail de l'observateur. Plus tard, la publication des rapports de terrain de l'observateur pourra représenter une opportunité pour les médias de revenir sur des informations ayant un intérêt public, alimentant et encourageant ainsi les débats sur la gouvernance forestière.

D'un autre côté, l'observateur devra veiller à ce que les informations ne soient pas transmises prématurément aux médias. Le protocole de rapport convenu dans les TdR devra être respecté. Le rôle des médias sera de diffuser les informations et de commenter les rapports uniquement après qu'ils aient été publiés.

Les vols de reconnaissance permettent de repérer les zones d'exploitation cachées

5.2 *Missions et rapports*

La planification et la mise en œuvre des missions sur le terrain ainsi que l'élaboration des rapports y ayant trait, soit ce qu'on appelle communément la « vérification au sol », représentent un élément essentiel de nombreux systèmes de mise en œuvre de loi forestière, car lorsqu'ils effectuent des visites d'inspection, les officiels peuvent donner du poids à la valeur des contrôles effectués au bureau ou aux données recueillies par les satellites. La technique est également un élément clé de l'OIF, où une organisation *indépendante* réalise des visites sur le terrain. Ces visites (qui peuvent être effectuées dans la forêt, dans une scierie, une usine, un port, etc.) sont programmées et systématiques, ou servent à confirmer des soupçons d'activités illégales (par exemple des soupçons dérivant d'un vol de reconnaissance, d'études de bureau ou d'une dénonciation).

La séquence suivante résume les activités qui entrent dans le cadre d'une mission de terrain, mais celles-ci pourraient s'appliquer également à d'autres domaines. La liste de vérification proposée par l'Encadré 14 est plus généralisée.

ENCADRÉ 14 : *Missions sur le terrain et liste de vérification des opérations de suivi*

Préparation

- Prise d'une décision motivée sur les endroits à visiter, en prenant soin d'étendre les observations à l'ensemble de la zone forestière et d'agir en réponse aux informations fournies sur les zones où l'on soupçonne des pratiques illégales.
- Planification d'un calendrier des missions en collaboration avec la structure en charge du contrôle, à moins qu'il n'y ait des raisons légitimes d'entreprendre des missions indépendantes.
- Rassemblement de toutes les cartes nécessaires, ainsi que de tous les documents de titres, permis, permis de transports et licences des usines de traitement. Prévoir également une copie du contrat d'OIF et des TdR, une copie de l'Ordre de Mission (le cas échéant), des lettres d'introduction, ainsi que les coordonnées de tous les fonctionnaires, chefs de communautés et compagnies privées concernés.
- Prise de contact avec les organisations et personnes locales si nécessaire.
- Préparation des équipements et de l'équipe.

Mise en œuvre

- Rencontre avec toutes les autorités locales traditionnelles, gouvernementales et forestières, ainsi qu'avec les représentants des communautés locales, les détenteurs de permis de bois et autres permis, les ONG et tous les protagonistes concernés par la mission d'observation.
- Visites dans la forêt, avec documentation exhaustive des activités de la mission et des résultats.
- Utilisation des missions pour évaluer les compétences et connaissances des agents de la structure en charge du contrôle et appuyer leur développement (et si possible en même temps que celui des détenteurs de permis de bois et autres permis, des populations et des fonctionnaires locaux), de façon à clarifier les droits et responsabilités des services répressifs.
- Relevé détaillé de toutes les infractions et des situations dans lesquelles la structure en charge du contrôle émet des PV de constatation d'infractions (si elle ne le fait pas, s'agit-il d'un acte délibéré, d'un oubli ou d'une erreur de jugement ?). Préciser si d'autres investigations sont nécessaires.
- Examen de la nécessité d'effectuer un suivi des missions indépendantes pour vérifier les informations.

Suivi

- Obtention d'une copie des PV de constatation d'infractions ou de tous autres documents pertinents ainsi que des rapports de terrain établis par les agents en charge du contrôle, s'ils existent.
- Discussion des résultats de mission avec l'équipe d'observation et si possible avec les agents de la structure en charge du contrôle.
- Préparation d'un rapport de mission et d'un dossier visant à appuyer les preuves rassemblées.
- Soumission des rapports au comité de validation bien à temps, avant que celui-ci ne se réunisse pour les valider.
- Après que les changements auront été convenus par le comité de validation et que le rapport aura été validé et publié, envoi si nécessaire d'une copie du rapport aux détenteurs de permis de bois et autres permis, aux ONG et communautés locales ainsi qu'aux fonctionnaires locaux.
- Observation des éventuelles mesures de suivi prises par la structure en charge du contrôle, les autorités forestières en général ou les autorités judiciaires suite aux recommandations du rapports (ces recommandations sont-elles ou non suivies ?).

Ramassage de planches d'acajou confisquées au Pérou

5.2.1 Planification et préparation d'une mission

Il existe deux approches complémentaires lorsque l'on sélectionne les zones de mission de terrain. L'observateur pourra soit étudier systématiquement toutes les zones où des activités forestières ont lieu, soit se concentrer sur certaines zones qui sont l'objet de préoccupations. Des études faites au bureau permettant d'identifier les erreurs dans les données peuvent aider à choisir l'approche appropriée. Ces études pourront indiquer s'il y a besoin d'effectuer des investigations supplémentaires. Voici quelques exemples d'irrégularités flagrantes rencontrées dans les données, qui demanderaient un examen supplémentaire :

- Au Pérou, on rapporte que certaines terres forestières dégradées, rapportant soi-disant 65 m^3 d'acajou par hectare, sont dégagées pour l'agriculture. Cependant, plusieurs études écologiques montrent que même dans les forêts intactes, le rendement d'acajou atteint seulement le dixième de ce chiffre. Cela laisserait donc supposer un blanchiment intensif de bois d'acajou provenant d'autres zones forestières, lorsque des permis de dégagement sont émis.
- Au Cameroun, une étude faite en bureau a comparé les données portant sur les volumes autorisés avec celles portant sur les volumes récoltés, en fonction du concessionnaire et des essences, de manière à identifier avec qui et où le risque d'être confronté à des problèmes est le plus grand (voir Annexe 4).
- Également au Cameroun, les services d'une ONG ont été engagés pour analyser des images satellites afin de mettre en relief les zones de déforestation qui ne seraient pas forcément visibles du sol (voir Annexe 1).

Où se rendre ?

La décision portant sur le choix précis des zones d'inspection à cibler représente le cœur du travail de mise en œuvre de la loi et par là-même des opérations d'observation.

Inspections systématiques Souvent le mandat de la structure en charge du contrôle consiste à inspecter systématiquement toutes les zones objets de titres d'exploitation forestière, et cela permet d'avoir une évaluation équitable de l'ensemble du secteur. Un programme de missions conjointes, où l'observateur s'efforcera également de couvrir systématiquement l'ensemble du domaine forestier, aidera à mettre l'accent sur la fonction d'observation des activités de la structure en charge du contrôle plutôt que sur la détection indépendante d'activités illégales. Cependant les inspections systématiques risquent de créer un phénomène de prévisibilité, dont pourront profiter les opérateurs qui ne souhaitent pas être découverts. Le fait également de se concentrer uniquement sur les exploitations en cours connues risque de ne pas laisser assez de temps pour vérifier les éventuelles activités illégales en dehors des zones objet de titres, ou dans les zones de coupes récemment annulées ou prêtes à démarrer. Des visites occasionnelles dans ce type de zones ou dans des zones avoisinantes au cours d'une mission planifiée pourront être incluses dans un programme de missions régulières, ceci représentant une façon peu onéreuse de se tenir au courant de l'étendue des activités forestières dans une zone donnée.

Inspections ciblées Il sera tout aussi important de concentrer les ressources de l'observateur sur les domaines principaux de préoccupation. Les demandes pour ce type de missions pourront émaner d'autres sources que la structure en charge du contrôle (exemple : autres fonctionnaires forestiers, ONG ou représentants de communautés locales). L'observateur devra s'assurer à tout moment qu'il aura assez de ressources pour répondre rapidement à de telles requêtes, assez de temps pour effectuer ces missions, et assez de flexibilité dans son emploi du temps pour permettre le suivi des résultats de mission. Cependant, si les missions sont le résultat de tuyaux émanant par exemple concurrents, il se peut que certains opérateurs se sentent injustement visés. L'observateur devra travailler à gagner la confiance de tous en faisant preuve d'objectivité, et devra garder à l'esprit que cette confiance pourra être remise en cause si l'on suspecte qu'une « campagne » d'inspections a été organisée sans raison claire (ou fondée).

Lorsqu'un choix devra être fait entre un certain nombre de missions requises, il pourra être utile de se servir d'une matrice de décision des investigations pénales. Ceci pourra permettre de veiller à ce que le choix et la priorisation soient transparents et légitimes. Le Tableau 4 propose un exemple simplifié de cette matrice. Le marquage des points pourra être fait de différentes façons, par exemple en donnant plus de poids aux critères de prise de décision qu'à d'autres critères. Pour un exemple complet, voir le formulaire élaboré précédemment pour le Cambodge en Annexe 5.

Visite d'observation dans un port non officiel

TABLEAU 4: *Matrice de décision sur les investigations*

	Danger *(si l'on ne fait rien, quelle sera l'étendue des dégâts ?)*	**Apport** *(temps et argent nécessaires pour répondre à la requête de mission)*	**Chances de succès**	**Problèmes de sécurité** *(risques pour les enquêteurs)*	**Résultat**
Cas 1	Élevé	Faible	Élevées	Faibles	1ère priorité
Cas 2	Faible	Élevé	Faibles	Élevés	3ème priorité
Cas 3	Faible	Faible	Faibles	Faibles	2ème priorité

ENCADRÉ 15:
Échelons administratifs

Ceci est la liste des officiels et autres représentants susceptibles d'être impliqués dans la préparation et la réalisation des missions au Cameroun :

- Ministre
- Inspecteur Général
- Unité Centrale de Contrôle
- Délégué Provincial
- Chef de Brigade Provincial de Contrôle
- Délégué Départemental
- Chef de Poste Forestier
- Chef de Terre (Préfet, Sous-préfet, Chef de Village)
- Chef de chantier ou autre représentant du titulaire de permis
- Dénonciateur, Informateur

Programmation des missions

Une planification soigneuse donnera à l'observateur et aux agents de la structure en charge du contrôle assez de temps pour préparer les missions correctement. Ceci est particulièrement important dans le cas des missions conjointes effectuées par l'observateur et les agents de la structure en charge du contrôle. Avant de se rendre sur le terrain, il sera nécessaire de convenir des dates et endroits à visiter. Dans l'idéal, des rencontres de planification devront se tenir régulièrement (par exemple tous les trois mois) et couvrir tous les titres d'exploitation forestière nécessitant une inspection. Quoi qu'il en soit, la planification devra être gardée secrète pour maintenir l'élément surprise des activités de contrôle. Le programme des missions devra prendre en compte un certain nombre de facteurs :

- **La saison** : L'exploitation forestière ou le transport pourront ne pas être possibles pendant certaines saisons.
- **L'année administrative** : Les entreprises d'exploitation peuvent ne pas avoir à attendre le début de l'année avant que les volumes de coupe annuels permis ne soient émis.
- **L'année fiscale** : Si elle est différente de l'année administrative (certaines entreprises pourront ne pas être en droit d'opérer légalement avant d'avoir payé toutes les taxes pour l'année précédente).
- **Les nouvelles zones objets de titres** : Même si certains nouveaux permis existent sur le papier, il se peut qu'ils ne soient pas opérationnels, soit parce que le détenteur de permis n'a pas encore décidé de commencer, soit parce qu'il n'a pas encore rempli toutes les conditions préalables nécessaires, comme par exemple l'élaboration d'un plan de gestion approuvé.
- **Les contraintes budgétaires** : La structure en charge du contrôle pourra n'être capable de mobiliser le budget que pour un nombre limité de jours sur le terrain chaque année.
- **La logistique** : Il est peu réaliste d'élaborer un programme où les missions seront étendues sur une zone trop vaste.

Il serait faux de présumer que ces facteurs empêcheront complètement l'exploitation du bois, et le programme devra donc prendre en compte le fait qu'il y aura peut-être des opérations d'exploitation en dépit des contraintes. En fait, ce sera plutôt lorsque les entreprises d'exploitation ne devraient pas opérer qu'il faudra effectuer des missions pour vérifier les éventuelles activités suspectes.

En plus de décider du *moment* des missions, il sera important d'étudier leur *durée*. Il faudra prévoir assez de temps pour inspecter la zone de fonds en comble. En effet, le manque de temps ne devrait pas forcer les inspecteurs à ignorer certaines questions problématiques ou à mal estimer les dommages créés par les activités illégales qu'ils rencontreront sur le terrain.

Le programme de l'observateur devra également prévoir du temps pour les missions indépendantes. L'OIF ne pourra s'acquitter de son mandat que si elle permet de confronter les connivences existant entre les officiels et les exploitants ou les dissimulations des officiels. Les missions indépendantes seront l'occasion de tester ceci ; elles permettront de fixer un niveau de base des activités illégales, qu'il sera ensuite possible de comparer avec les rapports et les prises d'actions officiels.

Rassemblement d'informations avant la mission

Pour réussir, l'équipe de mission devra savoir ce qu'elle recherche, et pour cela il lui faudra réunir tous les documents nécessaires à la bonne conduite de la mission. L'équipe aura besoin de cartes montrant les limites des zones de titres d'exploitation forestière (avec de préférence des coordonnées UTM* pouvant être lues par un GPS), d'une carte de route pour se rendre à l'endroit désiré, et d'un plan sur la manière d'atteindre et de mener des investigations à tous les endroits utiles de la zone. Souvent, les employés des entreprises d'exploitation forestière seront plus susceptibles d'avoir des cartes et des plans de coupe que les agents de l'administration forestière.

Les agents de la structure en charge du contrôle et l'observateur devraient avoir le droit d'inspecter à tout moment tout site approprié. Cependant, un document officiel pourra être requis par les agents de la structure en charge du contrôle pour des raisons administratives, ou pour eux-mêmes et l'observateur s'ils ont besoin de réaliser une mission spécifique. Même lorsque ce type de document ne sera pas requis, l'observateur devra avoir avec lui une copie de son contrat et des TdR, et lorsqu'il a reçu une lettre ou une

* *Universal Transverse Mercator*. UTM est le système le plus couramment utilisé pour trouver l'emplacement de tout point du globe, grâce aux relevés GPS et SIG

requête réclamant une mission de la part d'un représentant d'une communauté locale ou d'un personnage officiel, il devra en emporter une copie avec lui. L'observateur ne devra pas présumer que les agents de la structure en charge du contrôle arriveront parfaitement préparés, donc dans la mesure du possible il devra réunir tous les documents avant d'engager la mission.

Préparation du personnel et du matériel

Selon la taille et la composition de l'équipe d'observation, il ne sera peut-être pas nécessaire que tous les membres se rendent à toutes les missions. Les membres qui auront des compétences juridiques ou de terrain particulières pourront participer par exemple aux missions qui sont plus orientées sur des aspects juridiques ou techniques. Quant à ceux qui auront une bonne connaissance du terrain, ils pourront aider à trouver les routes ou avec d'autres aspects pratiques.

Il faudra bien sûr veiller à ce que le moyen de transport, en général un véhicule tout terrain, soit bien préparé pour la mission (vérification des pneus, du niveau d'essence, etc.). Il faudra également vérifier les autres équipements : documents, carnets, piles, appareils photo, Caméscopes, téléphones satellites, ordinateurs portables, lampes de poche, trousse à pharmacie, matériel de camping, etc. Le plus sage sera de se préparer au pire : il faudra donc repérer les stations essences et garages automobiles les plus proche, emporter du matériel de secours et des piles de rechange, et s'assurer qu'à tout moment il y aura une personne dans le bureau qui saura exactement où l'équipe est censée se trouver et qui sera prête à prendre des mesures si quelque chose tourne mal.

Pour les personnes de terrain expérimentées, la plupart des ces préparations seront toutes naturelles. Cependant il se peut que certains employés de la structure en charge du contrôle ne soient pas habitués aux exigences techniques ou logistiques d'une mission réussie ou ne sachent pas très bien comment prioriser ou gérer leur propre travail. L'amélioration des pratiques et procédures de la structure en charge du contrôle constitue souvent un élément explicite de l'OIF. Grâce aux discussions avec l'observateur et au soutien qu'il apportera, les contrôleurs pourront acquérir une conscience professionnelle qui les aidera à travailler avec plus de motivation et d'efficacité.

5.2.2 Réalisation d'une mission

La façon de réaliser une mission dépendra des circonstances locales et sera différente si la mission est entreprise conjointement avec les contrôleurs (auquel cas les protocoles seront sans doutes plus rigoureux) ou si elle est réalisée indépendamment par l'observateur uniquement. Les paragraphes suivants décrivent le déroulement d'une mission dans une concession forestière mais cela pourrait s'appliquer également à d'autres types de missions.

Rencontre des officiels locaux

Pour les missions conjointes, il est probable que l'observateur bénéficiera de l'autorisation d'un service central pour réaliser sa mission. Il ne devra cependant pas présumer que

Observation des activités de mise en oeuvre de la loi

les officiels sur le terrain auront reçu un préavis de mission. L'une des étapes importantes de la responsabilisation au niveau local sera de veiller à ce que toutes les personnes impliquées jouent bien le rôle qui est le leur dans toute mission officielle. L'observateur devra être perçu comme soutenant le gouvernement et la suprématie du droit et non comme travaillant à leur encontre. Pour respecter le protocole, l'observateur devra contacter tour à tour chaque échelon administratif, des services centraux aux administrations locales déconcentrées les plus reculées. La liste des personnes à contacter par exemple pour le Cameroun est présentée dans l'Encadré 15.

Rencontres avec les autres parties prenantes

Les missions pourront également impliquer d'autres parties prenantes, comme des chefs de village ou de communauté, des titulaires de permis ou leurs agents ou sous-traitants, des ONG locales, etc. Il est particulièrement important de rendre visite à tous les protagonistes lorsque les missions seront basées sur un tuyau ou sur un conflit. Souvent, du fait des difficultés de communication, certaines des parties prenantes n'auront pas reçu de préavis de la mission, et elles pourront donc faire preuve de méfiance (soit du fait de leur ignorance, soit parce qu'elles ont quelque chose à cacher), ou il se pourra qu'elles soient absentes tout simplement. Il faudra donc que l'observateur prenne du temps pour expliquer sa mission et qu'il traite tous les contacts avec respect.

Après leur travail sur le terrain, la structure en charge du contrôle et l'observateur devront de préférence rencontrer une nouvelle fois les personnes impliquées pour discuter des questions qui ont été soulevées sur le terrain. Le rôle principal de l'observateur sera d'observer la conduite et la performance de la structure en charge du contrôle, mais tout conseil qu'il pourra donner aux titulaires de permis de bois et autres permis, aux communautés locales ou aux officiels locaux sur l'interprétation de la loi forestière et sur les droits et responsabilités des différents intervenants aidera à promouvoir une participation plus large aux activités de mise en œuvre de la loi.

Missions indépendantes et missions de vérification

Comme l'explique la Section 4.2.2, l'observateur devra être en droit d'entreprendre des missions de vérification (visant à vérifier les résultats d'une mission effectuée précédemment par la structure en charge du contrôle), ou des missions complètement indépendantes visant à enquêter sur des allégations d'activités suspectes, y compris des cas de collusion et de corruption. Cela sera pour l'observateur l'occasion d'effectuer des visites surprises et de vérifier les éventuelles dissimulations. Selon la nature des soupçons, il se pourra que certaines parties prenantes ne soient pas informées à l'avance, alors que d'autres, par exemple les personnes à l'origine des allégations, le seront. L'observateur devra décider s'il est préférable d'agir secrètement et d'utiliser une forme de prétexte pour visiter la forêt et interroger les personnes rencontrées (employés des exploitations forestières, habitants du coin, employés de magasins, de bars, de stations-service, etc.). Dans certains cas, il pourra être nécessaire de prolonger les missions indépendantes (et parfois secrètes) pendant un certain temps pour se faire une image claire des personnes impliquées dans des activités illégales complexes.

Les missions de vérification suivent les investigations d'une mission initiale officielle, au cours de laquelle tous les protocoles ont été observés, et sont similaires à l'approche empruntée par la Croix-Rouge lorsqu'elle effectue des visites de prison (voir Encadré 1). La Croix-Rouge a pour principe de toujours rencontrer les administrateurs de prison d'abord et de visiter ensuite avec eux les prisons. Cependant, l'expérience de l'OIF au Cambodge et au Cameroun a montré que certaines situations particulièrement sensibles nécessitent que les investigations initiales soient réalisées indépendamment. Une fois que tous les détails sur un type particulier de délit forestier seront connus, l'observateur pourra amener les officiels de haut rang à constater l'évidence par eux-mêmes.

Dans la forêt

Documentation La documentation exhaustive des résultats obtenus dans la forêt représente le cœur des activités d'OIF. Avant d'entreprendre une mission, il sera nécessaire d'entrer toutes les coordonnées UTM de la zone de permis à inspecter dans un appareil de GPS de façon à créer une carte sur l'écran GPS, qui servira de guide sur le terrain. À partir de cela, chaque violation de limite pourra immédiatement être repérée et faire l'objet d'une enquête approfondie. L'appareil GPS devra rester allumé et être utilisé pour localiser les points de référence comme les villages, les bureaux fores-

tiers ou les tournants partant d'une route principale. Les coordonnées des principaux points de repère rencontrés sur le terrain, comme les jonctions de pistes d'exploitation, les parcs à grumes, les dépôts, les opérations d'exploitation ou les usines devront toutes être entrées dans le GPS. De cette façon, il sera possible de garder en mémoire la route empruntée par la mission dans la forêt et d'indiquer par la suite quels endroits précis de la forêt ont été visités (ou ne l'ont pas été). L'Illustration 5 montre un exemple simple du type de plan de route qui peut être obtenu à partir d'un GPS.

Si des signes d'activités illégales sont trouvés, il faudra les étayer par des photographies détaillées, des enregistrements vidéo, des références GPS et des notes soigneusement relevées. Parfois les photographies numériques ne sont pas acceptées comme des preuves valides du fait qu'il est très facile de les falsifier ; ce qui n'est pas le cas avec les appareils photo traditionnels qui utilisent des négatifs.

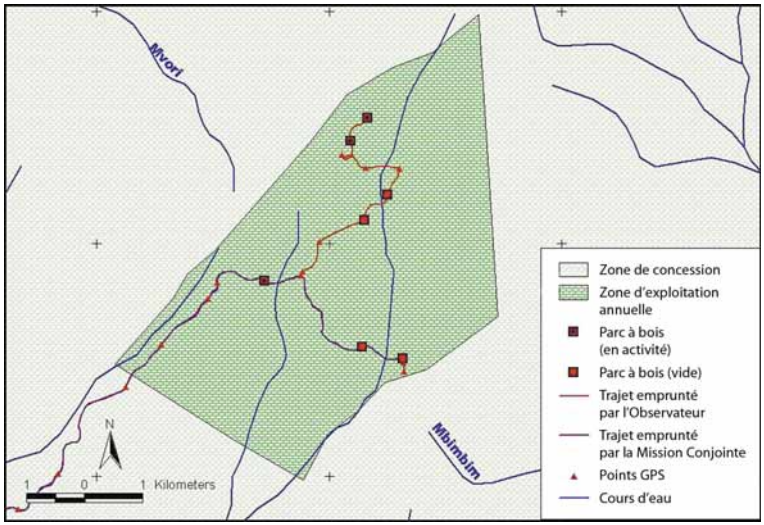
Un dictaphone peut être un bon moyen de garder des notes, surtout dans des conditions humides. Cet appareil peut s'avérer également utile lorsqu'on visite la forêt avec un représentant du titulaire de permis ou un personnage officiel, car on a alors la possibilité de les interviewer pendant la mission. Pendant qu'il rassemblera des preuves, l'observateur devra penser à la manière dont celles-ci pourront être utilisées pour appuyer une poursuite judiciaire. Pour le cas des missions conjointes, il devra soigneusement observer le travail des contrôleurs afin de s'assurer qu'ils rassemblent assidûment toutes les preuves possibles. Il ne sera peut-être pas possible de répondre à toutes les questions sur le terrain, mais plus les détails rassemblés seront importants, plus le dossier sera crédible. Par exemple, il sera important de placer côte à côte sur une même image l'illustration de l'unité GPS avec la photographie des préjudices constatés pour montrer l'endroit exact, ainsi que la date et l'heure de la prise de vue.

Des notes claires et compréhensives seront utiles à l'observateur en cas de contestation plus tard du contenu d'un rapport. Lors des missions conjointes, l'observateur et la structure en charge du contrôle devront, autant que faire se peut, être d'accord sur les preuves rassemblées et leurs implications. Si leur compréhension de la situation est la même, il leur sera plus facile par la suite de se mettre d'accord sur le contenu des rapports et sur les mesures subséquentes à prendre.

Appareil GPS et preuve d'exploitation illégale sur une photographie

ILLUSTRATION 5 :
Exemple de tracé de courbe

Exemple de tracé de courbe montrant le trajet d'inspection et les points GPS



Preuve de fraude : deux grumes portant la même balise d'identification

Procès-verbaux Une liste des infractions types est proposée dans l'Encadré 5. Certaines d'entre elles pourront être très apparentes sur le terrain comme pour les cas d'exploitation en dehors de limites, d'exploitation d'essences non autorisées, proscrites ou d'arbres sous diamètres, d'utilisation d'un permis qui se rapporte à une autre partie de la forêt, etc. Dans de tels cas, et quand les officiels forestiers appropriés et un représentant de l'auteur de l'infraction seront présents, un procès-verbal (ou tout autre acte initiateur de sanctions) devra être établi par les officiels.

Lorsque l'auteur de l'infraction ne sera pas présent, il devra être convoqué à se présenter plus tard. Dans d'autres cas – comme pour l'exploitation de volumes trop élevés, le blanchiment, le mauvais marquage ou la dissimulation de bois ou autres produits – il sera nécessaire de réaliser des investigations plus poussées au niveau des autorités forestières centrales et ailleurs pour savoir qui exactement a enfreint la loi, et de quelle loi il s'agit. Lors des visites initiales, il ne sera peut-être pas possible d'établir l'étendue exacte des activités illégales et quels en sont les responsables. Ce sera le travail de la structure en charge du contrôle, et l'observateur pourra faire des recommandations pour ce type de suivi.

5.2.3 Rapports de mission et suivi

Après le travail sur le terrain, il pourra être nécessaire de réunir des documents justificatifs. Si un procès-verbal a été établi, une copie devra en être remise à l'observateur. Les autres supports d'information, comme les registres officiels des volumes récoltés, les permis de transport ou toute lettre envoyée par le titulaire du permis aux autorités forestières immédiatement après la mission, devront également être obtenus.

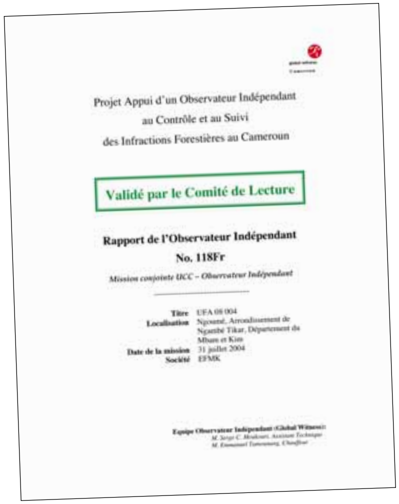
Aussitôt que possible après la fin de la mission, les discussions internes avec l'équipe d'observation devront tenter de consolider les résultats obtenus sur le terrain et de les remettre dans un contexte plus large. Il pourra être pertinent de se poser les questions suivantes : est-ce que les entreprises d'exploitation sont responsables d'infractions similaires ailleurs ? Ou est-ce que les recommandations ont été faites en temps ? Il sera peut-être difficiles de prouver certaines informations clés, comme la destination du bois coupé illégalement (noms des acheteurs, des scieries, des intermédiaires, etc.), aussi ne sera-t-il pas toujours approprié d'en faire d'un rapport officiel. Néanmoins, l'observateur devra garder un rapport précis de ce qu'il a constaté sur le terrain car le rassemblement de renseignements joue un rôle inestimable dans la compréhension de la nature diverse et changeante de l'illégalité.

Rédaction du rapport

Selon la nature de la mission et la qualité de la relation entretenue avec la structure en charge du contrôle, le rapport pourra être rédigé conjointement ou être écrit par l'observateur uniquement. Les rapports devront respecter un format constant (voir l'exemple proposé dans l'Encadré 17). Ils devront constituer l'étude de cas d'une enquête spécifique et ne pas tirer de conclusions trop larges. Ils devront inclure des observations faites sur le respect des procédures (y compris par la structure en charge du contrôle et les autres personnages officiels), le respect des limites et des normes d'exploitation forestières, ainsi que des observations générales et des actions recommandées, lesquelles entreront la plupart du temps dans l'une de ces trois catégories :

- **Actions punitives**, lorsque l'observateur aura constaté que l'auteur de l'infraction n'a pas encore été inculpé, que le calcul des amendes n'est pas complet ou que les opérations illégales ne sont toujours pas suspendues.
- **Actions d'investigation**, où l'observateur reconnaîtra que des investigations supplémentaires sont nécessaires avant que les chefs d'accusation puissent être retenus.
- **Actions procédurales**, où l'observateur notera que les mesures prises par la structure en charge du contrôle ont été inadéquates, ou que les procédures administratives n'ont pas été suivies ou ont été contournées. L'observateur pourra également recommander que des actions disciplinaires soient prises à l'encontre des officiels.

Couverture de rapport montrant le cachet de validation


Projet Appui d'un Observateur Indépendant
au Contrôle et au Suivi
des Infractions Forestières au Cameroun

Validé par le Comité de Lecture

Rapport de l'Observateur Indépendant
No. 118Fr
Mission conjointe UCC – Observateur Indépendant

Titre	UFA 08 004
Localisation	Ngouané, Arrondissement de Ngambé Tikar, Département du Mbam et Kim
Date de la mission	31 juillet 2004
Société	EFMK

Equipe Observateur Indépendant (Global Witness):
M. Serge C. Moukouri, Assistant Technique
M. Emmanuel Tamennang, Chauffeur

Soumission du rapport au comité de validation

Il est important de réitérer que le rôle du comité n'est pas de mettre en doute les faits, mais de vérifier que les preuves sont bien présentées de manière objective et que les conclusions qui en découlent sont logiques. Le comité pourra réclamer des éclaircissements ou demander que certaines recommandations du rapport soient développées. Une fois que les changements auront été convenues par le comité, celui-ci validera le rapport (voir Section 4.1.2). Les autorités forestières ou la structure en charge du contrôle seront peut-être requises de contresigner le rapport, s'il est nécessaire que le besoin d'action soit reconnu. Ceci permet l'élaboration d'une liste de vérification qui permettra de s'assurer que des mesures seront prises. Cette approche est assez similaire aux Requêtes d'Actions Correctives qui sont utilisées dans les audits de certification forestière.

Publication du rapport

Ce sont l'observateur et/ou l'institution hôte qui publieront le rapport final. Lorsque cela sera approprié, des copies du rapport seront remises aux titulaires de permis de bois et autres permis, aux communautés locales, aux ONG et aux représentants officiels locaux. Le rapport devra être explicite sur les problèmes identifiés et sur la nécessité de prendre des mesures pour y remédier. Il devra également viser à ce que le grand public réclame que des mesures soient prises par les autorités forestières, que les responsabilités soient assignées, que des délais soient établis et que toutes les mesures fassent l'objet d'un rapport de retour.

Suivi

Enfin, l'observateur devra examiner les actions de suivi prises par la structure en charge du contrôle ou les autorités forestières en général, ainsi que les réponses judiciaires aux recommandations du rapport, et il devra montrer si ces dernières ont été suivies ou non. Ceci pourra être facilité par l'utilisation d'une forme de base de données de suivi des dossiers. Sinon, l'observateur pourra suivre les progrès lors de chaque réunion suivante du comité de validation ou dans les Rapports récapitulatifs. Ces méthodes de suivi sont abordées dans les prochaines sections.

5.3 *Systèmes de suivi du contentieux*

Il peut s'avérer difficile de suivre plusieurs affaires à la fois en s'appuyant sur des procédures judiciaires et administratives parfois laborieuses et un mécanisme systématique de suivi des dossiers pourra rendre les choses beaucoup plus aisées car il aidera l'observateur à suivre les détails de chaque cas, à savoir le calcul des dommages et l'évaluation et la collecte des amendes ou des dommages et intérêts, que ceux-ci aient été fixés par le biais d'un processus administratif ou légal ou par le biais d'une décision de tribunal.

La forme que prendra le système dépendra du processus juridique local, mais quoi qu'il en soit il devra être constitué de deux composantes, en général intégrés dans une base de données informatisée. La première composante permettra de comprendre les mesures à prendre (voir l'exemple proposé dans l'illustration 6). Souvent, lorsque la loi manquera de clarté, de nombreuses consultations et un long processus d'entente seront nécessaires pour parvenir à un accord sur les étapes de cette séquence.

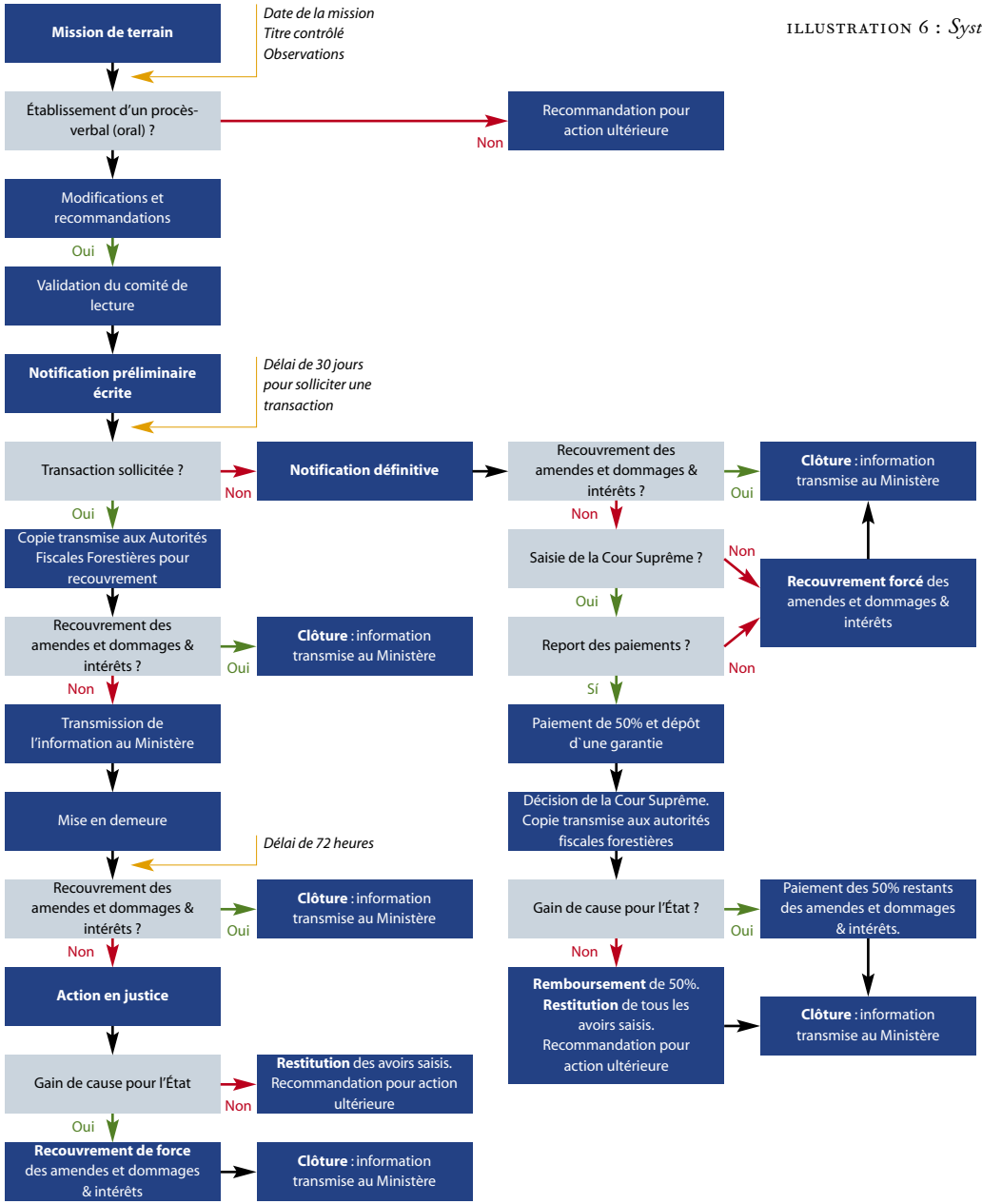
La seconde composante sera une liste de données nécessaires pour observer chaque étape de la séquence. Les types de données qui pourront être requises sont énumérés dans l'Encadré 16. Même lorsqu'il ne sera pas possible de construire immédiatement une base de données exhaustive, un simple tableau numérique résumant les données clés de chaque mission, le compte-rendu, les infractions et les recommandations pourra être élaboré dès le démarrage du processus d'observation. Les données devront être tenues à jour et protégées par un mécanisme solide de sécurité, de façon à limiter le nombre de personnes y ayant accès et aussi à éviter qu'elles ne soient manipulées sans autorisation.

Un système de suivi du contentieux, qui appartient aux autorités forestières mais qui est surveillé par le biais de l'OIF, peut permettre d'obtenir des informations à jour sur les progrès des affaires et d'informer le grand public du résultat des contentieux ouverts contre les auteurs d'infractions. Le fait de publier ces informations est très important, car quelle que soit la quantité des preuves rassemblées par la structure en charge du contrôle et vérifiées par l'observateur, ces preuves ne serviront pas à grand chose si elles ne sont pas diffusées et si elles ne donnent pas lieu à des mesures. L'absence de suivi envoie également un message aux exploitants qui travaillent dans l'illégalité : elle les conforte dans l'idée qu'ils peuvent continuer leurs activités car ils n'encourent pas grand risque de sanctions, même s'ils sont appréhendés.

Encadré 16 : *Éléments requis pour un système de suivi du contentieux*

- Définition de chaque 'cas'. Il peut s'agir par exemple d'une visite d'inspection, d'une infraction soupçonnée ou d'une infraction prouvée. Chaque cas se verra ensuite attribuer un numéro de référence unique
- Coordonnées du titulaire du permis
- Typologie des infractions, avec détails des amendes minimales et maximales applicables ainsi que de toute formule utilisée pour calculer le préjudice subi
- Typologie des recommandations contenues dans les rapports de mission de l'observateur
- 'Journal' enregistrant automatiquement la date et l'heure auxquelles ont été entrées ou modifiées les données ainsi que l'usager qui les a entrées
- Détails de chaque mission sur le terrain : date, endroit, membres de l'équipe présents, infractions observées et recommandations faites
- Détails de chaque procès-verbal initial : date, numéro de référence, déclaration et réception des chefs d'accusation, localité, infraction, liste complète des articles saisis
- Suivi administratif : date des réunions du comité de validation et recommandations supplémentaires de celui-ci, dates des missions, officiels en charge et recommandations du comité de validation.
- Détails de toute notification de suivi : date, nom de l'officiel ayant établi la notification, montant des amendes et des dommages, délai de paiement
- Historique des paiements : date des paiements intermédiaires et officiels responsables de leur collecte, méthodes et détails des paiements, amendes impayées, arriérés de dommages et intérêts
- Processus judiciaire : date de soumission aux tribunaux des cas et officiels en charge, dates et résultats des audiences, jugements et numéros de référence
- Suivi des affaires : date de mise en œuvre des injonctions et officiels en charge, saisies, recouvrement forcé des amendes et des dommages et intérêts
- Restitutions après paiement complet : date de retour des biens saisis et officiels en charge, rétablissement des permis et autres droits suspendus.

ILLUSTRATION 6 : *Système de suivi des contentieux au Cameroun*[76]



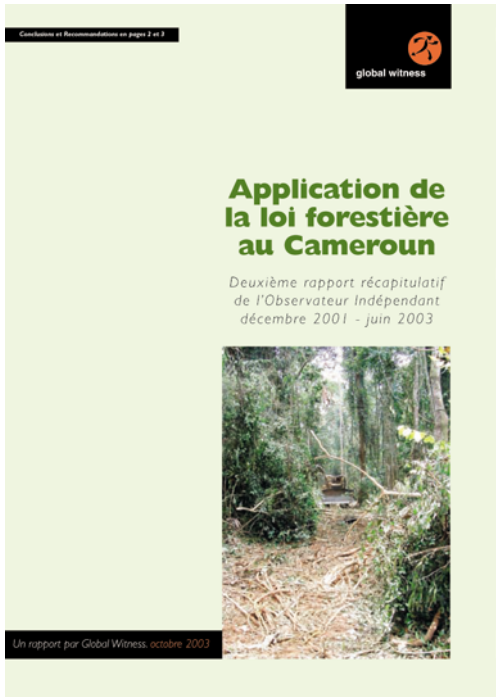
5.4 *Bilan de la période test et rapports récapitulatifs*

Après quelques mois d'opération, il sera nécessaire d'effectuer un bilan de la période test pour confirmer à nouveau les activités, les méthodes de travail et les protocoles. Ce bilan permettra d'obtenir une évaluation de base, à partir de laquelle toutes les évaluations futures pourront être jugées, ainsi que des données quantitatives et qualitatives de base. Lorsque cela sera possible, il faudra estimer le temps passé par la structure en charge du contrôle sur le terrain avant l'initiative d'OIF, le nombre de délits forestiers repérés, la proportion de ces délits qui sont suivis de sanctions, ainsi que le taux de recouvrement des amendes. Le rapport devra également donner des informations sur les pratiques de travail de la structure en charge du contrôle et des autorités forestières, le statut des initiatives apparentées mais différentes lancées dans le secteur forestier, ainsi que la perception des autres parties prenantes issues notamment de l'industrie d'exploitation du bois et de la société civile.

Par la suite, un processus participatif annuel d'analyse du travail de l'observateur et des rapports récapitulatifs permettra d'effectuer des comparaisons par rapport à l'évaluation de base. Ces analyses pourront montrer s'il y a besoin de poursuivre certaines investigations (du type de celles qui sont énumérés dans la Section 4.2.3), et qui n'auraient pas été identifiées dans les TdR d'origine.

La contribution de la structure en charge du contrôle et des autorités forestières à chaque rapport récapitulatif est un mécanisme important car il favorise leurs efforts de réforme. Ces deux entités pourront, par exemple, faire des commentaires sur la rapidité de traitement des actions en justice entreprises à l'encontre des coupables d'infraction, ainsi que sur la mesure selon laquelle les recommandations de l'observateur relatives à la formation, aux procédures et peut-être aux réformes politiques et juridiques peuvent être suivies d'actions.

Les rapports récapitulatifs permettent de faire le point sur les travaux effectués dans le cadre des missions et des rapports de mission, et de faire des commentaires sur les problèmes de gouvernance qui pourraient affecter d'autres secteurs. Ils seront donc destinés à un public national et international. Pour cette raison, le ton de ces rapports devra être moins technique et plus généralisé. Dans l'idéal, ils seront conçus avec soin et publiés sous un format attrayant. L'observateur sera l'unique éditeur de ces rapports, qui seront également publiés sur son site web.



Les premières améliorations que l'on peut escompter en ce qui concerne la performance des agents de la structure en charge du contrôle sont une planification plus systématique et une augmentation de la fréquence des missions sur le terrain. Les compétences techniques ainsi que la qualité des preuves rassemblées devraient également être améliorées. Ces impacts, ainsi que d'autres à plus long terme, sont abordés dans la Section 4.6.

5.5 *Médiation des relations*

La présente section met l'accent sur les attitudes et les perceptions propres à l'OIF ainsi que sur les relations entretenues avec les autres intervenants responsables de l'application de la loi et des réformes. Il pourra également être utile de consulter à nouveau la Section 3.2, où il est expliqué comment les faiblesses inhérentes aux politiques, aux institutions et aux processus peuvent ouvrir la voie aux activités illégales. Lorsqu'il enquêtera sur des cas particuliers, l'observateur devra également s'efforcer de comprendre et d'influencer le contexte plus large de gouvernance dans lequel il travaille. Les activités illégales sont souvent le résultat de faiblesses systémiques, donc une interprétation trop étroite de son propre rôle risquerait de ne pas apporter de changement significatif à l'environnement opératoire d'ensemble.

5.5.1 Coopération avec les autorités forestières

La relation entre l'observateur et l'institution hôte (en général les autorités forestières) est un élément crucial de la réussite de l'OIF, aussi l'observateur devra-t-il s'efforcer d'instaurer un climat de confiance. Lorsque l'OIF sera le résultat d'une intervention urgente de bailleurs de fonds face à l'écroulement quasi complet d'un système de gouvernance, il est probable que la relation entre l'observateur et l'hôte sera tendue dès le départ. Il sera important de ne pas exacerber la nature intrinsèquement problématique d'une telle relation, car cela pourrait affecter les activités et les objectifs de l'observateur, ainsi que l'opinion de l'hôte a de son intégrité.

Une bonne coopération commence avec la planification conjointe, au cours de meetings réguliers, d'un programme de missions. L'observateur devra éviter de présumer que la structure en charge du contrôle est incompétente et malhonnête. La relation d'homologues qu'ils ont, où le travail de l'observateur consiste à analyser l'efficacité de la structure en charge du contrôle plutôt que d'identifier des exploitants forestiers individuels travaillant dans l'illégalité, n'est pas forcément confortable pour les deux parties. C'est pourquoi, afin de construire un environnement de respect et de confiance mutuels, il faudra utiliser une approche discrète et suivie où seront favorisés le soutien des pairs et le respect de chacun pour le travail de l'autre.

Difficultés possibles

Si la relation est basée sur la confiance, un degré adéquat de confidentialité devrait se développer. Il faudra veiller à ce que les informations portant sur les missions à venir n'arrivent pas à la connaissance de ceux qui sont suspectés d'activités illégales. Ceci pourra être un problème si la procédure habituelle est d'informer les représentants officiels locaux, car il arrive qu'eux-mêmes soient soupçonnés de connivence avec les exploitants illégaux. D'un autre côté, les agents de la structure en charge du contrôle seront peut-être peu disposés à réaliser des missions conjointes à l'improviste avec l'observateur. Et s'ils les réalisent quand même, ils pourront être réticents à l'idée de produire un rapport de mission, s'ils craignent que cela leur attire des ennuis.

Si l'observateur est seul sur le terrain, les représentants officiels locaux penseront peut-être qu'il a des problèmes avec les autorités forestières. Par le passé, il est arrivé que la structure en charge du contrôle et l'observateur se voient refuser le droit d'accès parce que le mandat nécessaire n'avait pas été émis ou parce qu'ils n'étaient pas respectés au niveau local. Et même, dans un cas extrême, une entreprise d'exploitation forestière a tenté d'intenter un procès aux agents de la structure en charge du contrôle pour entrée non autorisée.[77] Ces exemples montrent à quel point il est important que le droit d'accès à des fins d'inspection (à la fois par les contrôleurs et l'observateur) soit inscrit dans les contrats de concession et dans les licences de scierie, par exemple.

Initialement, la structure en charge du contrôle pourra diriger l'observateur vers certaines parties de la forêt et l'éloigner d'autres parties. Ceci pourra être un procédé légitime (basé sur la règle des 80-20 : s'occuper de 20% du territoire devrait permettre de régler 80% des problèmes) ou le résultat d'un préjudice naturel qui fait que la plupart des forestiers traditionnels sont contre l'exploitation forestière communautaire. Au pire, ce sera dû au fait que des personnages puissants sont de mèche avec les agents de la structure en charge du contrôle. Dans le passé, il est arrivé que les TdR stipulent que l'observateur n'était mandaté que pour enquê-

ter sur les délits signalés par les autorités forestières. Ou d'autres moyens un peu plus subtils ont été utilisés pour contrôler l'observateur, comme de ne pas mettre à sa disposition certains documents de permis et certaines cartes.

Devant de telles situations, l'observateur sera en droit d'insister pour avoir accès à toutes les informations, pour visiter les parties de la forêt n'ayant pas encore été explorées jusqu'alors, pour entreprendre des missions indépendantes et pour faire connaître ses résultats au grand public. Il sera souvent plus facile de revendiquer ces droits une fois qu'un climat de compréhension et de confiance aura été instauré entre l'institution hôte et l'observateur. Mais si les obstacles sont trop importants, la seule solution pour l'observateur sera de faire connaître l'inertie et les pratiques obstructionnistes des autorités, et de permettre au grand public de tirer ses propres conclusions sur les pratiques de corruption et de complicité. Il faudra veiller à ce que les TdR puissent permettre ce type d'action dans les situations extrêmes.

5.5.2 Élaboration de rapports factuels et objectifs

De la même façon que le travail sur le terrain, l'élaboration des rapports représentera un élément clé du processus d'apprentissage partagé : l'observateur international pourra appliquer ses connaissances et concevoir l'OIF en fonction d'un contexte particulier tandis que les agents de la structure en charge du contrôle pourront améliorer leurs compétences et leur professionnalisme en termes d'analyse et de saine diligence. La confidentialité sera également importante à ce stade et il faudra veiller à ne pas publier les résultats avant que ceux-ci n'aient été validés et à garder secrètes les preuves qui seront utilisées dans les procédures judiciaires. Par ailleurs, même lorsque la relation entre l'observateur et d'autres parties prenantes sera très étroite, il sera essentiel de respecter les protocoles d'établissement de rapport car si l'on en arrivait à penser que certains groupes bénéficient d'un accès privilégié aux informations par rapport à d'autres, cela pourrait avoir une incidence négative sur la crédibilité de l'observateur.

La qualité des rapports sera un élément clé de la crédibilité de l'observateur. Voici quelques recommandations sur la manière de les dresser :

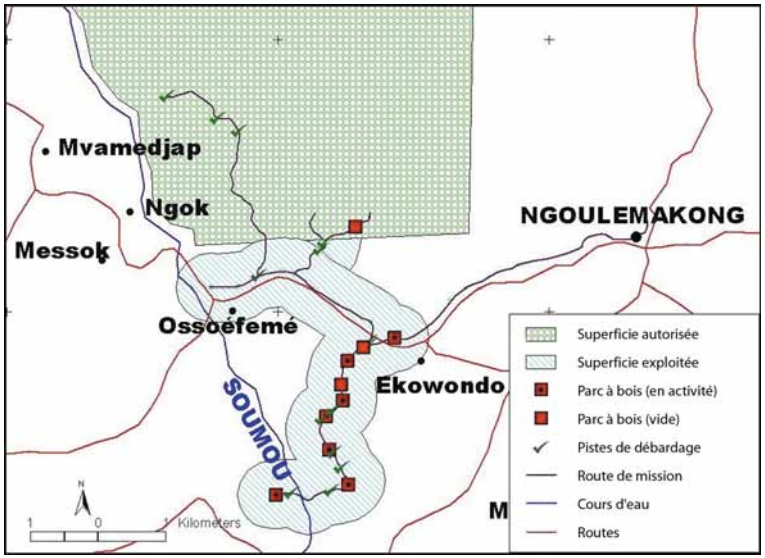
- **Travailler en fonction des critères** La loi sera le principal critère de mesure des observations. Par conséquent, il ne faudra pas écrire dans les rapports des phrases comme : « des arbres abattus ont été observés et ceci constitue une illégalité », mais plutôt : « des souches ont été observées au niveau de l'UTM…, en dehors de la zone de coupe autorisée, ce qui est contraire aux dispositions de l'article… de la loi forestière et de la clause… du contrat ». D'autres critères pourront être invoqués lorsque cela sera approprié, par exemple lorsqu'on constatera des faiblesses dans la loi, ou lorsque certaines activités du ministère des forêts seront en contradiction avec des engagements internationaux exécutoires, comme ceux de la CITES. Par ailleurs, les déclarations officielles d'intention (comme par exemple les initiatives FLEG qui privilégient un examen d'ensemble des lois forestières et lois associés, une négociation du régime foncier et des réformes allant dans le sens développement social) pourront également être une source d'influence, même si elles ne sont pas légalement exécutoires.
- **Éviter les présomptions** S'il apparaît que les volumes récoltés sont supérieurs aux volumes autorisés, cela ne signifiera pas pour autant qu'un nombre trop important d'arbres ont été abattus car cela pourra être dû à des incohérences dans les systèmes d'entrée des données. Il faudra donc évoquer les raisons possibles puis procéder à des investigations. Il sera alors possible de conclure : « la surcoupe apparente semble ne pas être entièrement attribuable à une mauvaise qualité des systèmes de collecte des données » – ce qui n'est pas la même chose que d'affirmer que les lois ont été enfreintes.
- **Séparer les faits des opinions** Il est très important que les rapports contiennent une section entièrement factuelle, où les preuves sont présentées, ainsi qu'une section clairement séparée où sont présentées les analyses, les conclusions et les recommandations.
- **Utiliser un format constant** Ceci permettra de veiller à ce que les sections soient bien séparées et à ce que tous les détails soient inclus (noms, dates, emplacements, etc.). Un format constant (voir Encadré 17) facilitera en outre l'établissement de conclusions à partir d'un ensemble de rapports.
- **Garder une documentation de base** Il faudra garder dans un dossier les documents obtenus préalablement à la

ENCADRÉ 17 : *Contenu des rapports de mission*

Dans chaque rapport, il devra être possible de trouver les éléments suivants :

- Numéro de référence unique
- Date et type de la mission (conjointe, indépendante, etc.) ainsi que toute information disponible sur le commanditaire de la mission.*
- Détails sur le permis de bois ou sur la zone forestière, y compris l'emplacement, toutes les dates pertinentes, le numéro de titre, le nom du propriétaire et de tout sous-traitant.
- Noms des membres de l'équipe d'OIF, des agents de la structure en charge du contrôle et de tout autre représentant officiel (local) impliqué.*
- Moyens utilisés pour la mission : véhicule, appareil GPS, équipement photographique, ordinateurs.
- Détails des résultats et informations sur les inspections ayant été réalisées (par exemple sur les routes d'accès et d'extraction, les limites et leurs marquages, les grumes et souches, les documents d'exploitation).
- Analyse des activités illégales découvertes et des discussions portant sur les implications légales, dans le but de tirer des conclusions claires et objectives.
- Contraintes rencontrées sur le terrain empêchant des inspections complètes.
- Actions légales engagées par les agents de la structure en charge du contrôle au cours de la mission.
- Recommandations et mesures de suivi convenues avec la structure en charge du contrôle. Celles-ci devront être rédigées selon un format constant pour qu'avec le temps, il soit facile de tirer des conclusions de plus large envergure et d'établir des tendances (par exemple de voir quels types de recommandations sont souvent faites mais sont rarement suivies de mesures réelles).
- Comparaison des résultats de l'observateur avec ceux du rapport de la structure en charge du contrôle (s'il est disponible) et commentaires.
- Annexes contenant des copies de cartes, de données, de permis, de lettres, etc.

* Lorsque la sécurité de certaines personnes sera en jeu, leur identité devra rester secrète.



Estimation de la zone d'exploitation illégale, en comptant un kilomètre autour des sentiers forestiers

mission, les enregistrements audio et vidéo, les notes, les photographies ainsi que les cartes avec indications GPS associées et les mettre à la disposition de ceux qui souhaiteront les consulter.

- **Faire preuve de prudence lors de la présentation des faits au comité de validation** Il faudra veiller à ce que tous les membres du comité aient une idée claire de la loi ainsi que de leur propre rôle. L'observateur doit être capable de démontrer que toutes les preuves qu'il présentera au comité sont basées sur des faits, et que ses conclusions s'appuient sur ces faits. Le comité n'aura pas le pouvoir de changer les faits ni de défendre des conclusions ou des recommandations si celles-ci enfreignent la loi ou si elles se rapportent à des questions dont il n'a pas directement connaissance.

5.5.3 Maintien des relations pendant la publication des rapports

La force de l'OIF tient dans le fait qu'elle permet de donner au grand public des informations accessibles. Cependant la publication des informations est une question sensible qui devra être abordée en détails dans les TdR. Tout d'abord, elle devra

être en harmonie avec les objectifs de l'OIF. L'observateur ne veut ni s'aliéner l'institution hôte, ni se retrouver dans l'impossibilité de publier ses résultats pour des raisons politiques ou administratives. Il faudra donc établir des délais réalistes de publication : si celle-ci a lieu trop tôt, le comité de validation pourra se sentir contraint de valider les rapports ; si elle a lieu trop tard, les informations pourront devenir obsolètes.

À un moment ou à un autre, il est presque inévitable que l'observateur devra prendre des décisions délicates sur la publication d'informations qui touchent à certains intérêts personnels. Si l'observateur fait montre de trop de passivité, le statu quo sera maintenu ; s'il est trop émotif, il risquera de s'attirer des critiques et de discréditer le processus. Lorsque le message transmis sera inconfortable pour certaines personnes, certains pourront être tentés de rejeter la responsabilité sur le messager. Les exploitants illégaux pourront considérer l'observateur comme la cible la plus facile parmi tous ceux qui travaillent pour éradiquer l'illégalité.

Pour éviter de s'attirer des critiques sur son comportement, l'observateur devra faire attention au style et au langage de ses rapports. Un langage trop émotif risquera de détourner l'attention du contenu des rapports. Mais l'observateur devra également comprendre que l'autocritique, quelle porte sur soi-même ou sur ses propres travaux, est l'action défensive naturelle de ceux qui ont des priorités différentes. Toute pression sur l'équipe d'OIF et ses membres risque à tout moment de devenir personnelle. Les observateurs auront besoin de se savoir soutenus et de recevoir régulièrement le feed-back de leurs organisations pour former une équipe bien huilée.

La publication d'informations sur des activités commerciales d'exploitation forestière pourra poser problème si l'industrie craint pour son image de marque. Les observateurs devront s'efforcer d'expliquer aux entreprises qui travaillent dans le cadre de la loi que l'OIF est une initiative positive que seuls devront craindre les exploitants illégaux car elle permet de « remettre à niveau le terrain de jeu ».

Si le droit de rendre publiques les informations ne sera pas négociable, il sera néanmoins essentiel de faire preuve d'une très grande sensibilité vis-à-vis des questions politiques et stratégiques. L'observateur devra s'attendre à être mis à l'épreuve. Face aux critiques violentes, il devra faire la différence entre les fois où il aura véritablement agi de manière inappropriée et les tentatives de sape de son travail de la part des personnes influentes qu'il dérange. Dans les cas extrêmes, il se pourra même que l'institution hôte soit pressée d'annuler les droits de l'observateur en matière d'investigation et de publication.

5.5.4 Secteurs à effet de levier

Lorsque le gouvernement d'accueil n'aura pas véritablement la volonté d'éliminer les pratiques illégales et de corruption, cela pourra constituer un obstacle sérieux à la mise en œuvre de l'OIF. Aussi, pour chaque décision portant sur ce qui doit faire l'objet d'une enquête et sur ce qui doit être publié et quand, il sera essentiel d'anticiper les réactions probables des diverses parties prenantes et d'étudier comment celles-ci pourront être rassemblées de manière constructive afin de soutenir la réforme. L'acceptation du concept d'OIF par le gouvernement d'accueil est vitale pour s'assurer que les concepts clés de transparence et de gouvernance sont bien reconnus et internalisés.

Facteurs de motivation et de dissuasion

Les Sections 3.2 et 3.3 ont déjà mis en exergue les faiblesses que l'on rencontre couramment dans les lois forestières et leur application, ainsi que les facteurs qui peuvent conduire à la bonne réalisation d'une OIF. Au cours de la mise en œuvre, il sera donc utile de les consulter pour trouver des façons de générer et de maintenir l'engagement envers une meilleure gouvernance. Plus particulièrement, l'observateur devra chercher des facteurs de motivation pour obtenir le soutien des parties prenantes hostiles au changement, qui sont le plus susceptibles de bénéficier d'un statu quo.

La plupart des facteurs de motivation possèdent un côté positif et un côté négatif. L'amélioration en elle-même de la qualité, de la quantité et de la crédibilité des informations disponibles dans le domaine public constituera un puissant facteur de dissuasion contre l'illégalité et la corruption. Les rapports où l'on trouvera des recommandations réalisables pourront renforcer les efforts des autorités forestières en matière d'amélioration de la gouvernance, mais lorsqu'il y aura inaction de la part de ces mêmes autorités, ceci devra être noté et signalé.

S'ils sont dénoncés par l'observateur, les personnages officiels publics risquent de perdre la face et les exploitants forestiers privés risquent de perdre des marchés. Cela ne sera

pas forcément un facteur de dissuasion très puissant car des manœuvres prudentes peuvent alléger ces conséquences négatives. À lui seul, l'observateur n'aura pas le pouvoir de faire appliquer la loi. Cependant, l'OIF permettra aux parties prenantes de mieux savoir en quoi la loi consiste, tout en facilitant une utilisation plus efficace du système judiciaire. Une bonne illustration de cela est quand par exemple les entreprises qui cherchent de manière proactive à travailler dans un esprit de gestion durable de la forêt cessent d'enfreindre la loi. Alors qu'elles se plaignaient auparavant de l'impossibilité d'opérer sans payer des pots-de-vin, elles en viennent à respecter « l'équilibre du terrain de jeu » que l'OIF a permis d'instaurer, et acceptent beaucoup plus facilement le principe de la suprématie du droit. Pour renforcer ces changements positifs d'attitude, l'observateur peut analyser au cours du temps le nombre d'infractions commises par chaque entreprise et souligner lorsqu'il constate une réelle amélioration.

Une fois que les résultats rassemblés par le biais de l'OIF auront été publiés, le mécanisme de feed-back qui se mettra en place agira comme un puissant facteur de dissuasion pour les exploitants illégaux. Ceux-ci subiront des pressions dans les pays producteurs du fait de la meilleure efficacité des systèmes d'application de la loi et dans les pays consommateurs du fait des changements dans les politiques d'achat des négociants de bois. Ce sont là des changements « ancrés » sur lesquels il est difficile de revenir. L'observateur devra chercher diverses façons de préserver l'élan. Par exemple, un atelier de travail bien organisé devrait inspirer à tous les participants motivation et positivité. Le travail de l'observateur à ce moment là sera de veiller à ce que chacun continue sur la bonne voie.

Enfin, la présence même d'un observateur mandaté par l'État est une source de levier. L'observateur travaille dans l'intérêt du public, et il sert d'intermédiaire quand le public souhaite faire part de ses préoccupations aux preneurs de décisions. Une ferme détermination à voir les rapports validés et publiés sera un moyen d'assurer qu'un jour ou l'autre les personnages officiels reconnaîtront publiquement les problèmes de corruption et d'illégalité.

Sanctions Dans certains cas extrêmes, l'observateur pourra appliquer des sanctions. Les conditionnalités d'aide sont un mécanisme efficace mais rudimentaire, qui dépend d'une volonté politique soutenue de la part des bailleurs de fonds. La

sanction ultime serait que l'observateur suspende son travail et rende publiques les raisons qui l'ont poussé à agir ainsi. Mais ce type de décision est moins efficace qu'il n'y paraît car il peut être difficile de revenir dessus. Une approche plus constructive pourrait consister à développer des sanctions automatiques étape par étape et un mécanisme de résolution des conflits. Lorsque les sanctions seront claires et déterminées à l'avance, il y aura moins de risque de conflits et de récriminations. Ces sanctions pourront par exemple être basées sur le principe des « contraintes professionnelles » : tolérance zéro par rapport aux dates limites, désengagement des missions conjointes, ou mise au point délibérée sur les domaines où la résistance politique est la plus intense.

5.5.5 Le rôle des donateurs

L'aide de bailleurs de fonds internationaux peut être un puissant levier de réforme dans de nombreux secteurs. Elle a servi plusieurs fois à introduire l'OIF comme mesure d'urgence lorsque la gouvernance dans le secteur s'écroulait complètement. L'amélioration de la gouvernance est un des objectifs majeurs de nombreux bailleurs de fonds. En introduisant un outil aussi puissant que l'OIF, les bailleurs de fonds font explicitement comprendre que la société civile n'est pas assez puissante pour engendrer un mouvement de réformes dans son propre gouvernement sans aide extérieure. Dans de telles situations, les bailleurs de fonds s'érigent eux-mêmes comme porte-parole des besoins des populations impuissantes, aussi est-il essentiel qu'ils continuent à être actifs et à soutenir l'OIF.

Toute centre de pouvoir au sein de l'administration d'accueil qui tire des bénéfices de la corruption sera forcément

« [La] présente d'une puissante communauté de bailleurs de fonds est…nécessaire pour assurer que l'observateur puisse travailler en fonction d'un programme national, et qu'aucune partie n'utilise son pouvoir d'achat ou tout autre avantage pour fausser la transparence et la responsabilité du flux des informations. » [78]

—ODI

méfiant à l'égard d'une initiative qui risque d'empiéter sur ses profits. Lorsque de tels liens entre l'exploitation forestière illégale et le gouvernement deviendront apparents, la communauté des bailleurs de fonds jouera un rôle crucial dans la médiation des relations entre l'observateur et l'hôte.

Les bailleurs de fonds doivent faire face au défi que représente une disjonction potentielle entre le fait de parler au nom de citoyens impuissants et de maintenir de bonnes relations avec le gouvernement d'accueil, dans le cadre de l'OIF, et ce de diverses façons :

- En soutenant le besoin d'un mandat officiel pour l'OIF, rendant ainsi nécessaire une discussion honnête des problèmes au cours de la négociation des TdR avec les institutions hôtes.
- En faisant appel à un financement commun issu de différentes sources (comme d'un fonds commun ou d'un fonds fiduciaire), allant de pair avec la présentation d'un point de vue collectif. Ceci a l'avantage de refléter un soutien international plutôt que le programme personnel d'un bailleur de fonds unique, et devrait permettre également d'éviter les perturbations qui risqueront d'advenir lorsque différents courants de financement commenceront ou s'arrêteront.
- En jouant un rôle actif et durable dans le comité de validation, dans les révisions périodiques, dans la défense des TdR, dans l'adaptation aux changements du gouvernement d'accueil et des hauts fonctionnaires et dans l'atténuation des conditions de crise.
- En introduisant l'OIF comme une initiative faisant partie d'un ensemble plus large de réformes sectorielles, qu'il s'agisse de réformes législatives plus explicites, d'un renforcement des capacités ou d'un soutien matériel proposés par d'autres institutions, en dehors de l'observateur.
- En construisant la réussite par le biais d'une amélioration de la portée et de la qualité des initiatives d'OIF.
- En maintenant pendant les changements une continuité dans la représentation des bailleurs de fonds, en veillant à ce que les nouveaux représentants reçoivent des instructions complètes sur leurs responsabilités et en veillant à coordonner les activités concernées des bailleurs de fonds.

Comme l'indiquent ces exemples, une approche parfaitement coordonnée de la communauté des bailleurs de fonds est nécessaire. Les bailleurs de fonds doivent pouvoir parler d'une seule voix au sujet de l'OIF à leur pays d'accueil car tout désaccord risquera d'être exploité par les personnes qui sont opposées à la transparence et à l'obligation de rendre compte.

Les bailleurs de fonds devront reconnaître que l'OIF pourra durer plus longtemps que la période classique de trois ans. La transparence en elle-même est moins une fin qu'un moyen d'obtenir des améliorations durables dans le domaine de la gouvernance. De tels changements peuvent prendre beaucoup de temps. Lorsque l'observateur fera preuve d'autorité, les réformes seront sans soutes plus rapides mais plus déplaisantes. Les bailleurs de fonds doivent réussir à trouver un équilibre entre le type de réformes qu'ils souhaitent voir se réaliser rapidement et le maintien de relations cordiales avec le gouvernement d'accueil.

5.5.6 Développer la confiance des parties prenantes

Comme pour de nombreuses initiatives de réforme, l'équipe d'OIF se trouvera sans doute confrontée au phénomène de résistance naturelle au changement. L'observateur représentera une personne nouvelle et un peu étrange, aussi est-il possible qu'il soit reçu avec réticence au départ. Toute organisation ou pays qui décide d'accueillir l'OIF choisit une mesure hardie de résolution de problèmes bien enracinés, et se rend elle-même vulnérable aux constatations de l'observateur. La relation avec certaines des parties prenantes ne sera pas automatiquement cordiale, aussi sera-t-il nécessaire d'y travailler sur la durée. En cherchant activement à entretenir des relations constructives et professionnelles avec le gouvernement, l'industrie et différents intérêts de la société civile, l'observateur peut aider à réduire ce type de tensions.

L'objectivité sera peut-être compromise si l'observateur travaille de manière trop étroite avec des groupes que certains pourraient considérer comme étant ses « partenaires naturels ». Lorsque des organisations à but non lucratif seront à l'origine de l'OIF, ces partenaires naturels pourront être des ONG locales ou d'autres organisations de la société civile. Lorsque ce seront des prestataires travaillant dans un but lucratif, il pourra s'agir des organisations qui représentent leurs autres intérêts commerciaux dans le pays. Quelle que soit la nature du prestataire, si un observateur travaille trop étroitement avec les autorités forestières, il risquera de compromettre son indépendance. Il faudra donc privilégier une approche impartiale de façon à parer toute accusation de favoritisme. Si l'observateur est sensible à l'environnement politique qui l'entoure, il sera plus à même de comprendre si les accusations portées contre lui sont ou non le fait de personnes qui ont quelque chose à cacher. Il pourra également être utile d'essayer d'éviter de se retrouver entraîné par mégarde dans des conflits partisans.

Tous les intervenants devront travailler à maintenir le respect et un dialogue professionnels. Les opinions de chacune des parties devront être reconnues et prises en compte, même si elles ne sont pas partagées par tous. L'observateur devra chercher à comprendre les contraintes, imaginaires ou réelles, dans le cadre desquelles les autres travaillent. Par exemple, il arrive que l'industrie, le gouvernement et les bailleurs de fonds demandent à l'observateur de signaler les pratiques illégales mais également d'encourager et de faire l'éloge des bonnes pratiques, c'est-à-dire de ne pas uniquement émettre des critiques mais de privilégier les discussions ouvertes. L'observateur devra être disposé à entrer dans des discussions tout en respectant les limites légales de sa capacité de négociation et de compromis. Le rôle de l'observateur, tel qu'il est stipulé dans les TdR, est de découvrir et de signaler les activités illégales ayant cours dans les secteurs privé et public. Les agents en charge du contrôle, qui tiennent un rôle similaire, ne sont pas tenus de signaler toutes les activités *légales* qu'ils rencontrent, et cela ne devrait pas non plus être le cas de l'observateur.

L'utilisation des équipements est un autre exemple de la nécessité d'instaurer un climat de confiance, que ce soit au niveau individuel ou institutionnel. Il ne fait pas de doute que la structure en charge du contrôle devrait être équipée de façon adéquate pour pouvoir faire son travail correctement.

Dans certains cas, si les responsables politiques ne sont pas disposés à fournir ces équipements, il pourra arriver le matériel de l'observateur soit plus sophistiqué que celui de la structure (qu'il par exemple dispose de récepteurs GPS plutôt que de boussoles traditionnelles). Ceci peut produire des divergences sur le terrain mais également remettre en cause le processus de reconnaissance de la validité des permis si les données GPS et les données de la boussole ne sont pas compatibles. Devant de tels cas, l'observateur devra faire preuve de sensibilité et éviter la condescendance.

La formation et le partage des connaissances sont des moyens de développer une bonne relation avec les parties intéressées. Ils permettent non seulement d'offrir des compétences supplémentaires aux individus mais également d'identifier les personnes qui sont le plus fortement motivées. Il faudra bien entendu veiller à offrir des opportunités de formation égales à toutes les parties prenantes concernées. La formation au SIG est un bon exemple de formation dont les représentants de l'État et le personnel des ONG peuvent bénéficier. Lorsque les TdR mentionneront la possibilité d'organiser de tels ateliers ou d'autres activités plus systématiques de renforcement des capacités, il faudra expliquer dès le départ quels types de services peuvent être offerts de façon à ce que les espérances ne soient pas trop élevées.

5.6 *Obstacles à la mise en œuvre*

L'observateur pourra rencontrer des obstacles à la mise en œuvre, et devra de ce fait adapter son travail aux différents défis et aux circonstances changeantes. Voici quelques exemples types :

- **Hors des limites** Certaines parties de la forêt peuvent s'avérer « hors des limites » lorsqu'il s'agit de missions conjointes, même si ce n'est qu'à court terme (« il n'y a pas d'activités dans le secteur en ce moment » ou « il est impossible d'accéder, le pont s'est écroulé »). L'observateur est toujours libre de conduire des missions indépendantes, mais s'il décide de le faire, il risque d'entrer en conflit direct avec la structure en charge du contrôle et/ou la hiérarchie de celle-ci. De plus, il se peut que ces missions soient bloquées par des poches de résistance sur le terrain. Il sera peut-être plus constructif et plus viable d'utiliser une approche graduelle. L'observateur devra par exemple amorcer une séquence systématique de missions conjointes, ce qui lui permettra de mieux comprendre les raisons qui se cachent derrière la réticence de la structure en charge du contrôle à visiter certains endroits.
- **Non partage des informations** L'institution hôte est incapable ou ne souhaite pas obtenir des informations provenant d'autres sections du gouvernement, par exemple sur les impôts ou le commerce, ce qui rend difficiles certaines investigations. Lorsque cela sera approprié, l'observateur pourra contacter les différents ministères, d'abord pour essayer d'obtenir les informations directement et ensuite pour localiser les défaillances systémiques qui font que ces informations ne soient pas partagées. Des conseils pourront être apportés sur les changements de réglementation et de pratiques de travail de façon à ce que les différents ministères puissent travailler ensemble et à ce que les informations soient mises à la disposition du public.
- **Abandon de la coopération** Les rapports soulèvent des questions trop sensibles politiquement, et en conséquence les autorités forestières choisissent d'annuler leur coopération avec l'observateur. Elles peuvent lui refuser l'accès aux informations ou interdire à la structure en charge du contrôle de réaliser des missions conjointes avec l'observateur. Devant ce type de réaction, une série de contre-mesures étape par étape devrait être introduite, avec le plein soutien des bailleurs de fonds et autres parties prenantes, pour exercer une pression graduelle, de plus en plus forte, sur les autorités forestières et les forcer à respecter les termes des TdR (voir Section 5.6.4).
- **Censure** Certains membres du comité de validation cherchent à censurer les rapports de l'observateur. L'observateur aura besoin du soutien et des conseils des autres membres du comité, et notamment des bailleurs de fonds, pour empêcher le comité de devenir dysfonctionnel.
- **Mauvaise séparation des pouvoirs** L'équipe charge du contrôle est tenue de donner de nombreux préavis à différents échelons de la bureaucratie, ce qui suggère que la mise en œuvre de la loi n'est pas suffisamment séparée de l'administration forestière. L'observateur devrait avoir la liberté d'examiner cet état de choses et de proposer des recommandations sur la restructuration de l'autorité forestière.
- **Changements de circonstances** Les relations politiques qui sont un élément décisif du succès de l'OIF ne sont pas statiques, et peuvent être perturbées lorsque certains membres clés du personnel changent. Les priorités politiques des ministres concernés (que ce soit au niveau du gouvernement hôte ou de celui des bailleurs de fonds) se transforment face à divers événements qui ont lieu bien en dehors du secteur, comme des élections par exemple. Ces événements ne représentent pas forcément un obstacle à l'OIF, et l'observateur devra être à l'affût des changements qui représentent des opportunités d'amélioration de la loi forestière. Par exemple, la mise en place de nouvelles structures gouvernementales en Afrique du Sud a permis de placer la foresterie dans les plans de développement locaux et d'obtenir que les petits producteurs soient représentés dans la principale association commerciale du secteur privé.[79]

Dans un contexte d'une part d'exploitation forestière illégale et de corruption largement étendues et d'autre part de contrôle minimal, il est probable que les infractions les plus simples et les plus évidentes seront faciles à repérer. Dans les

autres situations, ou devant l'évolution de l'OIF, les tâches initiales seront peut-être moins pressantes et des besoins imprévus pourront devenir plus apparents. Si l'observateur manque de prendre en compte ces circonstances et d'adapter son travail en conséquence, il pourra donner l'impression fausse que le respect des lois s'est amélioré, quand en fait les activités illégales se déroulent ailleurs.

Les revues annuelles seront l'occasion pour l'observateur et l'institution hôte, en consultation avec les autres parties prenantes, de rétablir l'ordre de priorité des activités de l'observateur et peut-être également de celles des agents en charge du contrôle concernés.

Obstruction de l'avancée des observateurs par le placement de grumes au milieu des routes d'accès

6 Conclusions

DE PAR SA NATURE, l'OIF n'est pas une tâche aisée, parce qu'elle met au défi les personnes qui ont un intérêt personnel à ce que la situation reste inchangée (corruption, exploitation illégale, fraude fiscale). « Bien que *les ressources forestières aient des aspects de biens publics appartenant au monde entier, elles se trouvent sur les territoires d'Etats souverains. C'est pourquoi, quelle que soit la légitimité de certains des intérêts globaux en question, il ne faut pas oublier qu'ils existent au sein d'une hiérarchie politique qu'il est impossible d'ignorer.* »[80]

Les relations entre l'observateur et les autorités forestières seront parfois délicates, mais de nombreux problèmes pourront être évités par une communication claire, une bonne diplomatie et des TdR explicites. Les personnes qui souhaitent vraiment voir s'établir des réformes (le gouvernement, les bailleurs de fonds, le secteur privé, les ONG, les communautés et bien sûr l'observateur) devront coordonner leurs activités et se soutenir mutuellement, au moment de la conception du projet d'OIF et pendant la mise en œuvre de celui-ci.

L'acceptation du concept d'OIF par le gouvernement d'accueil est vitale pour s'assurer que les concepts clés de transparence et de gouvernance sont bien reconnus et internalisés. Cependant, l'OIF à elle seule ne suffira pas à construire des lois solides et à assurer la pleine efficacité du système de mise en oeuvre de la loi. Souvent des réformes plus larges de la gouvernance forestière (et au-delà) seront nécessaires. Le problème le plus difficile que l'on pourra rencontrer à cet égard sera peut-être lorsque le régime législatif lui-même ne sera pas favorable à une gestion responsable et durable des forêts :

« [L]es activités légales et illégales d'exploitation forestière sont souvent liées et … l'exploitation légale peut devenir extrêmement destructive. L'aspect illégal du commerce actuel du bois représente seulement une partie du problème plus grave de l'industrie du bois, qui dans l'ensemble est incapable de s'autoréguler et continue à détruire sur une large échelle les forêts et les moyens d'existence des populations. Les actions qui s'attaquent à l'illégalité des opérations ne doivent pas être considérées séparément des actions qui s'attaquent au problème plus vaste des pratiques d'exploitation destructives. Au bout du compte, c'est le problème de la durabilité forestière qui doit être posé. Comme de nombreux régimes juridiques forestiers permettent et parfois encouragent les abus des entreprises et privent de leurs droits les populations dépendant de la forêt, il est vital que… les initiatives ne cherchent pas à renforcer des lois inappropriées. » [81]

L'avenir

L'OIF devrait être complétée par d'autres initiatives. Ceci pourra commencer par un processus participatif d'évaluation de la forêt visant à déterminer la valeur relative (d'un point de vue économique, social et environnemental, pour la majorité des personnes) de l'exploitation forestière commerciale et d'autres formes de gestion. Dans le cadre des décisions portant sur la planification de l'utilisation des sols, un processus de consultation et de consentement éclairé préalable devrait permettre de définir le contrôle des ressources naturelles, ce qui aidera à construire une véritable notion de propriété et de responsabilité vis-à-vis de l'application de la loi.

Suite à cette évaluation, des systèmes complémentaires de vérification pourront être identifiés. Il pourra s'agir par exemple d'une séparation entre la réglementation forestière et la gestion des forêts, d'un système technologique de vérification de l'origine légale et de la conformité, et d'une évolution volontaire vers une certification forestière intégrale. La présence d'un Observateur Indépendant des Forêts pourrait permettre de veiller à ce que ces systèmes soient conformes aux normes nationales et bénéficient d'une légitimité publique.

Localisation d'une borne de limitation

Les concessions industrielles qui cherchent à mettre en place de tels systèmes complémentaires peuvent trouver un soutien politique auprès des initiatives du G8 et des plans d'action FLEG(T), européens ou non. Elles sont également soutenues par certains éléments de l'industrie, qui sont sensibles à la réputation internationale du marché. Tout ceci est susceptible d'accroître la demande pour l'OIF. Il pourra également être utile d'utiliser le potentiel considérable des techniques et approches de l'OIF pour étendre l'observation bien au-delà des opérations forestières, améliorant par là même la transparence et l'obligation de rendre compte dans les relations industrie/communauté, ainsi que la distribution des revenus et bénéfices par exemple.

En dernière analyse, c'est aux citoyens qu'il revient de demander des comptes aux personnes qui détiennent le pouvoir et non aux organisations externes. Si l'OIF a par le passé été construite comme un projet portant sur un temps limité, les fonctions qu'elle remplit devraient être considérées comme une composante permanente des pratiques de bonne gouvernance, soit explicitement, c'est-à-dire par le biais d'un financement du secteur (par exemple en faisant intervenir un médiateur), soit par le biais d'ONG auto mandatées, jouant le rôle de chiens de garde. Le rôle d'expert que remplit l'observation indépendante devra à un moment ou à un autre être repris par des structures de gouvernance nationale qui feront pleinement intervenir une société civile locale habilitée à agir.

Annexes

ANNEXE I : *Autres initiatives liées à l'observation des forêts*

ANNEXE II : *Accords de Partenariat Volontaires (APV) de l'UE*

ANNEXE III : *Outils nécessaires à l'observation des forêts*

ANNEXE IV : *L'OIF au Cambodge et au Cameroun*

ANNEXE V : *Projet d'observation des délits forestiers au Cambodge : Échelle d'évaluation des investigations*

ANNEXE VI : *Comparaison statistique de differents pays selectionnes*

ANNEXE I : *Autres initiatives liées à l'observation des forêts*

Il existe plusieurs autres initiatives qui visent à observer l'application de la loi forestière par des organisations autres que les structures gouvernementales. Tous les programmes décrits ci-dessous diffèrent de qui est qualifié d'OIF dans le présent guide, et ne sont pas présentés à des fins de recommandation mais pour faire la distinction avec l'OIF. Certains gouvernements peuvent choisir de confier pratiquement l'intégralité du système de mise en oeuvre de la loi forestière à des strucures externes (comme en Équateur), d'externaliser le contrôle du respect de la loi (Canada) ou de faire appel à une structure d'observation indépendante n'ayant aucun rapport avec le gouvernement (observation externe en Indonésie).

Certification forestière

La certification forestière, basée sur une participation volontaire de l'industrie, a pour objectif de regrouper sous une même égide les questions d'environnement, de main d'œuvre, de gestion durable de la forêt, d'économie et de droit. Les certificateurs, qui sont eux-mêmes accrédités par un organisme définissant les critères de certification, proposent une vérification de la conformité. Les gestionnaires forestiers demandent ensuite à une institution de certification d'évaluer si les pratiques de gestion des certificateurs sont conformes aux normes et paie pour ce service.

Il existe plusieurs types de normes. Les plus connues sont celles du Conseil de Gestion Responsable des Forêts (FSC) et du Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières (PRCF), tous deux d'envergure internationale. On peut citer également celles du Conseil Malaisien de Certification du Bois (MTCC), applicable en Malaisie, de la *Sustainable Forestry Initiative* (SFI), applicable aux États-Unis et au Canada, ainsi que la norme de l'Association Canadienne de Normalisation (CSA), applicable au Canada.*

Les programmes de certification visent généralement à identifier les produits qui viennent de forêts gérées durablement et dans la plupart des cas le processus assure également la conformité aux lois applicables.[82] La façon dont la certification fonctionne est expliquée dans l'Encadré 18.

* Au Royaume-Uni, le CPET (Centre d'Expertise pour le Bois) a étudié la capacité de ces cinq programmes de certification à répondre aux critères d'approvisionnement du R.-U. en termes de durabilité et de légalité. Tous les programmes répondaient aux critères de légalité, mais seulement la FSC et la CSA répondaient aux critères de durabilité.

Tous les programmes de certification possèdent des structures de gouvernance qui, à de degrés divers,ont des mécanisme de contrôle intégrés. Ces programmes font tous intervenir des inspections par un organisme de certification des opérations dans la forêt et de toutes les étapes intervenant dans la « chaîne de traçabilité » d'un produit, c'est-à-dire allant de la forêt au point de vente final. De plus, l'observation indépendante du processus par un tiers a lieu par le biais d'un système d'accréditation pour les organismes de certification.

L'OIF peut être comparée à ces systèmes d'accréditation, dans la mesure où ces derniers veillent à ce que le certificateur (dont la fonction est similaire à celle des organismes de réglementation) travaille bien dans le respect des « règles ». Au Cameroun, certaines personnes de l'industrie considèrent l'OIF comme un signe avant-coureur de la certification, mais cela pourrait indiquer qu'il y a confusion entre les services proposés par chacun des sys-

ENCADRÉ 18 : *Comment fonctionne la certification* [83]

La certification est largement utilisée dans un éventail de secteurs, car c'est un outil qui permet de vérifier indépendamment qu'un certain nombre de paramètres sont respectés. Les systèmes de certification, notamment ceux ayant trait à la foresterie, sont généralement constitués de quatre éléments :

- **Normes** Les normes permettent d'établir les paramètres qu'il sera nécessaire de respecter et à partir desquels les évaluations de certification seront réalisées. Les normes sont élaborées par des organismes définissant standards de certification.
- **Certification** Processus permettant d'établir si les standards ont été respectés est mené par un organisme certificateur ou certificateur (également appelé organisme d'enregistrement ou enregistreur, notamment en Amérique du Nord).
- **Accréditation** Mécanisme permettant de veiller à ce que les organisations chargées de la certification soient compétentes et capables de produire des résultats crédibles et logiques. Ce processus qui est parfois appelé « certification du certificateur » est réalisé par un organisme d'accréditation.
- **Revendications à l'égard des produits** Si le système est utilisé pour identifier les produits issus de forêts certifiées ou pour revendiquer des produit, alors un contrôle de ces revendications devra également être mis en place. Cela fera intervenir les éléments suivants :
  1. *Traçabilité* Entre la forêt et le produit final, il pourra y avoir de nombreuses étapes de production et étapes de logistique. Il faudra donc instaurer un mécanisme permettant de suivre le produit à la trace pendant toutes ces étapes pour avoir la certitude que le produit ou la gamme de produit au sujet desquels la revendication est faite soient bien liés à une forêt certifiée. Ce processus est souvent appelé « chaîne de traçabilité ».
  2. *Revendications et labellisation* Il est essentiel de veiller à ce que toutes les revendications et étiquetages liés à une forêt ou un produit soient clairs, crédibles et honnêtes. Cela nécessite que les personnes responsables de ces revendications ou de la labellisation des produits suivent un ensemble de règles bien définies.

tèmes. Et certains se demandent si la certification est vraiment capable d'assurer la légalité :

« *Les systèmes de certification volontaire n'arriveront jamais à arrêter l'exploitation incontrôlée qui est si répandue dans les forêts tropicales. Ces systèmes 'd'assurance de la qualité' n'ont pas été conçus comme des outils de mise en œuvre de la loi et ne sont pas obligatoires. Ils ne sont pas basés sur des contrôles réguliers et inopinés ou sur un échantillonnage continu et ils…n'offrent pas le niveau de confiance qui est en général nécessaire pour prouver l'origine légale.* » [84]

L'OIF est assez souple pour avoir une envergure supérieure à celles des systèmes de certification, notamment au niveau de ce qui nécessite d'être vérifié, car l'observateur est en mesure d'enquêter sur une vaste gamme de problèmes et n'est pas lié par une liste fixe de critères. Mais son approche est également plus étroite car l'OIF a pour fonction principale de vérifier la légalité, plutôt que la légalité et la durabilité. Par contraste avec la nature volontaire de la certification, l'OIF est obligatoire, se fait en partenariat avec le gouvernement et est souvent financée par des bailleurs de fonds ou le gouvernement. Elle ne peut pas fonctionner si les observateurs ont seulement accès aux zones de la forêt dont les dirigeants demandent l'observation.

Le Cameroun et le Congo-Brazzaville : l'observation grâce à la cartographie des forêts

Global Forest Watch (GFW), initiative du World Resources Institute, est responsable de projets d'observation de la forêt dans deux pays, le Cameroun et le Congo-Brazzaville. Cette initiative vise à cartographier les ressources forestières de ces pays et à détecter les changements, par exemple en contrôlant le développement des réseaux routiers forestiers.

Au Cameroun, GFW a été contactée pour travailler pour le MINEF en même temps que Global Witness effectuait son OIF, et les deux initiatives sont donc considérées comme complémentaires. La « Charte du Cameroun » de GWF est basée sur trois objectifs :[85]

- **Cartographier** les limites des diverses régions forestières (concessions d'exploitation forestière, coupes annuelles, forêts communautaires, parcs nationaux, etc.).
- **Surveiller** les pratiques d'exploitation intensive et la construction des routes d'accès dans la forêt par l'analyse des images satellite.
- **Faciliter** la gestion des forêts et les pratiques forestières par le biais de l'analyse SIG pour examiner les éventuelles contradictions dans les documents de planification du MINEF, et améliorer l'application de la loi sur le terrain par l'identification de zones cibles.

GFW a été chargée de produire une carte des concessions et des zones protégées, un rapport annuel sur le statut de ces concessions et une carte détaillant le développement du réseau routier, le tout devant être mis à jour chaque année.

GFW a formé le personnel et les partenaires du MINEF à utiliser les systèmes de détection à distance et les images satellite pour analyser la condition de la forêt et détecter les pistes d'exploitation.[86] Les activités de GFW au Cameroun ont été lentes à se mettre en œuvre, ce qui donne un peu l'impression que l'étude des activités illégales est un exercice purement académique. Dans la première édition de l'Atlas forestier interactif du Cameroun, publié en 2005, les limites des zones de coupe annuelles n'étaient pas montrées, ce qui rendait l'interprétation du développement du réseau routier forestier quasi impossible.[87]

Au Congo-Brazzaville, GFW travaille en collaboration avec le Ministère de l'économie forestière et de l'environnement sur l'utilisation des images satellite pour cartographier l'ensemble des routes forestières, des concessions, des forêts communautaires et des zones protégées du Congo, et comparer ces données avec la législation forestière existante. L'intention est également de produire un atlas forestier interactif du Congo.

Les activités d'observation de GFW sont similaires à l'OIF en ce sens qu'eux aussi cherchent à publier des informations exactes sur certains aspects des forêts. Certaines informations publiées par GWF sont extrêmement importantes pour les activités de l'OIF (exemple : pour connaître les limites d'une concession ou d'une zone de coupe ou pour aider à focaliser le travail d'observation sur la base d'informations portant sur les routes forestières et obtenues à partir d'images satellites). Cependant, à la différence de l'OIF, ce type d'observation ne cherche pas à examiner les activités de mise en oeuvre de la loi, et ne fait pas appel à la vérification au sol (processus consistant à vérifier sur le terrain que les données obtenues à partir de satellites ont été correctement interprétées) pour identifier qui travaille dans la forêt et si oui ou non ces personnes respectent le plan des gestion et les autres normes.

Afrique Centrale : Projet de surveillance forestière volontaire

En Afrique centrale, Global Forest Watch et la World Conservation Union (IUCN) travaillent avec l'Inter-African Forest Industries Association (IFIA) pour promouvoir un projet de surveillance forestière volontaire. Le projet vise à documenter les efforts réalisés par les entreprises allant dans le sens d'une gestion légale et durable des forêts. Le Système de Surveillance des Concessions Forestières (FORCOMS) sera testé dans trois concessions dans chacun des trois pays de l'Afrique Centrale. FORCOMS est actuellement en cours de développement et il ne devrait pas être lancé officiellement avant l'automne 2005.[88, 89]

Le projet est basé sur le travail de concessionnaires forestiers autosélectionnés qui choisissent de fournir volontairement à un organisme indépendant les données nécessaires à l'évaluation des comportements. Pour l'ins-

tant, on ne sait pas encore très bien ce que sera cet organisme indépendant mais toujours est-il que sa fonction sera d'évaluer la performance en fonction d'un ensemble de critères et d'indicateurs permettant de mesurer la légalité et les progrès allant dans le sens de la GDF. Les entreprises forestières interviendront dans le choix des critères et indicateurs, l'organisme indépendant pourra réaliser des vérifications limitées sur le terrain, et un comité directeur sera constitué pour superviser le processus. Pour l'instant, la proposition est que ce comité directeur devrait être composé de représentants d'ONG internationales, d'institutions, de bailleurs de fonds et du secteur privé.

Il existe deux différences entre ce projet et le projet d'OIF qui a lieu actuellement au Cameroun, toutes deux basées sur le fait que la loi forestière a pour but de définir la légalité. En effet, avec l'OIF, les critères ne sont pas négociables mais dérivent directement de la loi forestière. Deuxièmement, le comité de validation ne dispose d'aucun rôle de direction vis-à-vis de l'observateur, mais est plutôt un groupe de contrôle par les pairs dont la fonction est de valider la qualité technique des rapports de l'observateur.

Il est proposé qu'à l'instar de l'OIF, l'organisme indépendant rende public ses résultats en les publiant sur son site web et en produisant également des versions papier de ses rapports. On ne sait pas encore si *tous* les résultats pourront être rendus publics, ni à quelle fréquence ils seront publiés (par exemple sous la forme de rapports au cas par cas ou d'un tableau de synthèse annuel), ni même si le comité directeur sera tenu d'approuver les résultats avant leur publication.

Le projet FORCOMS a pour objectif de certifier « *le niveau minimal acceptable de gestion forestière* ».[90] En d'autres termes, les certificats qui seront émis attesteront que les cargaisons individuelles de bois ont été récoltées légalement et que des progrès sont faits dans le sens d'une gestion durable de la forêt. Cette proposition pose deux types de problèmes : d'un côté, tout programme de certification doit être indépendant et transparent, et de l'autre le niveau peu élevé des certificats risque de détourner l'attention des programmes de certification forestières plus exigeants. Et il y a risque que l'obtention du certificat devienne pour les entreprises l'objectif ultime plutôt qu'une première étape.

Il existe cinq différences clés entre l'initiative FORCOMS et l'OIF :

- La relation étroite entre le système de surveillance et les industries faisant l'objet d'une surveillance est une importante source potentielle de conflit.
- L'initiative FORCOMS ne se fera pas dans le cadre d'un contrat avec le gouvernement.
- La participation de l'industrie à FORCOMS sera sans doute volontaire.
- Les vérifications effectuées sur le terrain dans le cadre de FORCOMS seront sans doute limitées.
- FORCOMS étudie actuellement la mise en place d'un programme de certification pour le bois produit légalement.

Certains des risques inhérents à l'initiative FORCOMS sont également apparents dans le système BRIK actuellement en œuvre en Indonésie, comme cela est expliqué ci-après.

Indonésie : La surveillance initiée par l'industrie

Un système de surveillance initié par l'industrie mais soutenu par le gouvernement a récemment été mis en place en Indonésie. Une organisation à but non lucratif dirigée par le représentant de l'industrie du bois, l'Organisme de revitalisation de l'industrie forestière en Indonésie (BRIK - Badan Revitalisasi Industri Kayu), a été mis en place par les ministres du commerce, de l'industrie et des forêts en décembre 2002.

Depuis 2003, toutes les entreprises qui veulent exporter du bois d'Indonésie doivent faire une demande de licence ETPIK. Pour recevoir la licence, les entreprises doivent être membres du BRIK, à qui elles sont tenues de remettre trois documents : un rapport montrant le volume de bois consommé entre le 1er janvier 2003 et la date de la demande, une copie de tous les documents de transport, et le volume total de contreplaqué, de bois d'œuvre ou de moulures produits pendant l'année.

BRIK entre toutes ces informations dans un système informatique, ce qui devrait permettre en théorie de vérifier que les entreprises possèdent bien tous les permis de transport nécessaires et qu'elles ne produisent pas plus de bois qu'elles ne sont capables de transformer. BRIK est en droit d'inspecter les usines de transformation du bois et d'exclure les membres qui omettent de signaler les changements relatifs à l'accès aux sources de bois ou dont il apparaît qu'ils exportent du « bois illégal ».[91]

Cependant, les importateurs internationaux de bois sont loin d'être convaincus. Il semblerait qu'il soit possible d'acheter ouvertement sur le marché des documents officiels de transport. De plus, les informations figurant sur la base de données du BRIK ne sont pas mises à la disposition du public et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un examen approfondi.[92] La fédération britannique du négoce de bois (*Timber Trade Federation*) a contesté les chiffres du BRIK et a déclaré qu'il était peu probable que les plans du BRIK d'utiliser ses propres certificats de légalité satisferaient les acheteurs du Royaume-Uni. Selon la fédération, « *pour que les commerçants britanniques continuent à travailler [avec l'Indonésie], il sera nécessaire d'instaurer un système indépendant de vérification de la légalité.* »[93]

Le système BRIK est donc très différent de l'OIF et ne saurait la remplacer. BRIK est essentiellement un système manuel de surveillance, où les inspections d'usine sont peu fréquentes et, ce qui est le plus important, où il n'existe aucune possibilité d'observation forestière. Aussi, même en ne tenant pas compte des allégations de corruption, le système BRIK ne permettrait pas d'observer tous les aspects de la légalité.

Indonésie : La surveillance externe

L'ONG britannique Environmental Investigation Agency (EIA), et des ONG environnementales indonésiennes, comme Telapak, observent si les forêts indonésiennes font l'objet d'activités illégales depuis 1997. Mais à la différence de l'OIF, elles n'entretiennent aucune relation officielle avec le gouvernement du pays.

Les activités d'EIA et Telapak sont financées par des bailleurs de fonds, et leur objectif est *« d'aider les groupes travaillant sur les problèmes forestiers à acquérir la compétence et la technologie nécessaires pour mener efficacement leurs campagnes en faveur de la protection de la forêt et des droits des communautés autochtones, [en proposant] des formations sur l'utilisation de caméras pour rendre compte des délits forestiers ainsi que les équipements nécessaires pour effectuer ce travail. »*[94] En d'autres termes, les activités sont essentiellement centrées autour de la formation de partenaires locaux, car le but est d'arriver à ce que ce soit ces derniers qui réalisent la majorité du travail d'observation forestière. Jusqu'ici, les opérations de EIA et Telapak ont surtout été réalisées à l'intérieur et aux alentours de parcs nationaux choisis en Indonésie. En plus de publier des informations sur l'exploitation illégale dans ces zones, EIA et Telapak savent faire pression sur les bailleurs de fonds et le gouvernement et faire bon usage des médias internationaux pour obtenir des résultats.

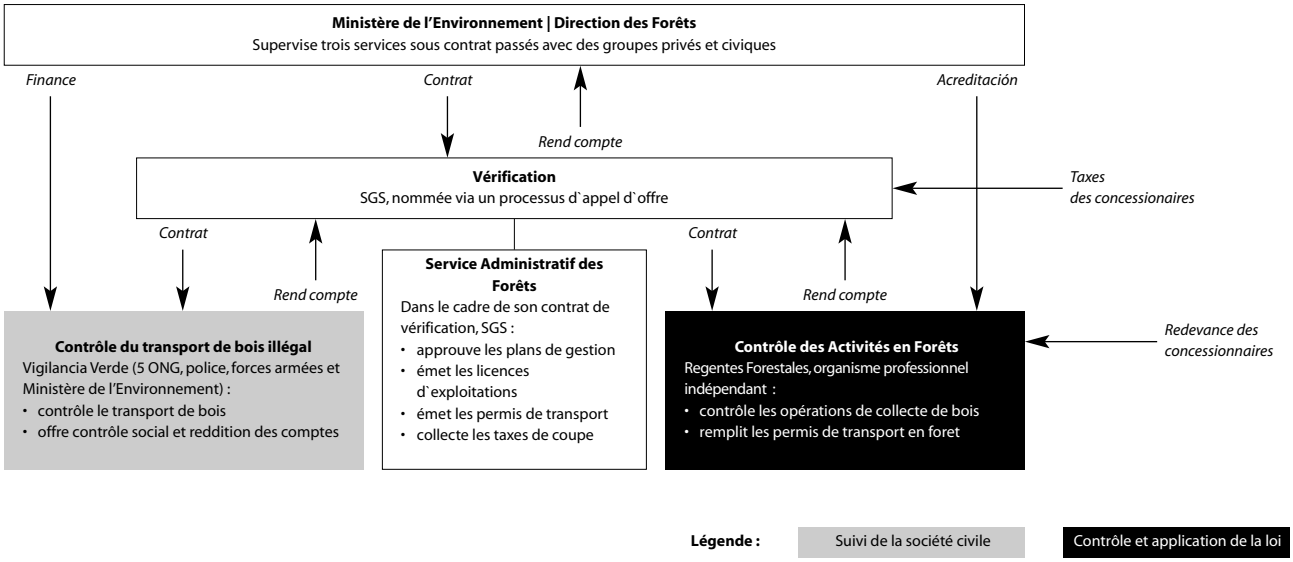
À la différence de l'OIF, il s'agit là d'une observation automandatée ou externe, car EIA et Telapak opèrent sans passer un contrat avec le gouvernement indonésien. Cependant, à la faveur du fait que les deux organisations soient étrangères et financées par les bailleurs de fonds internationaux du gouvernement, elles sont jusqu'à un certain degré reconnues officiellement et ont un impact sur les marchés.

Dans un contexte où les fonctions gouvernementales sont de plus en plus décentralisées, le profil (inter)national du projet a permis en même temps de faciliter le flux des informations entre les représentants officiels travaillant au niveau local et le ministère central. En travaillant dans des parcs nationaux, où toutes les activités d'exploitation forestière sont illégales, EIA et Telapak n'ont pas besoin de se référer aux permis d'abattage ou aux plans de gestion forestière pour démontrer l'illégalité, comme l'OIF doit le faire dans les concessions.

Équateur : Externalisation de l'application de la loi

L'Équateur a démarré un programme novateur en 1999, visant à transférer les responsabilités d'observation forestière à trois groupes : un qui s'occupe de contrôler les transports illégaux de bois, un autre qui observe les activités à l'intérieur des forêts et enfin un dernier qui s'occupe des services forestiers administratifs (voir Illustration 7). Les trois groupes sont en mesure de vérifier les activités spécifiques des autres groupes et de signaler toute irrégula-

ILLUSTRATION 7 : *Équateur – Externalisation de l'application de la loi*



rité. Un système de gestion des données (SGD) a été lancé en juillet 2003. Il était très efficace mais il a été déclaré inconstitutionnel en 2003, et depuis il n'a pas été entièrement opérationnel.

L'idée de déléguer et d'externaliser les activités d'observation forestière et de vérification au secteur privé et aux groupes de citoyens a vu le jour en 1999 dans le cadre de la Stratégie Forestière Équatorienne.[95] Le but était de rationaliser et de renforcer les autorités forestières qui dépendaient du ministère équatorien de l'environnement.

Contrôle des transports illégaux de bois La responsabilité de ce contrôle a été confiée à Vigilancia Verde, une entité publique/privée constituée début 2000, composée de cinq ONG locales et faisant intervenir la police, l'armée et le ministère de l'environnement.* L'équipe effectue douze contrôles routiers fixes et six contrôles mobiles, et ce 24 heures sur 24. Depuis qu'ils ont été intégrés dans le SGD en 2003, les contrôles routiers sont avalisés par un système informatique en ligne qui permet de vérifier et de valider les guides de transport sur-le-champ.[96]

Quatre personnes travaillent à chacun de ces postes de contrôle routier et les équipes sont réorganisées et transférées d'un poste de contrôle à l'autre tous les 15 jours.[98] À la fin de l'année 2002, Vigilancia Verde avait saisi cinq fois plus de bois illégal que n'avait pu en saisir l'État lorsqu'il travaillait seul en 1999 (voir Illustration 8).[99] Avec l'avantage du SGD pendant l'année 2003, le volume de bois illégal saisi a doublé, ce qui laisse prévoir pour l'avenir une saisie annuelle de presque 10 000m³.

50% du financement de Vigilancia Verde provient du bois illégal repéré, saisi et vendu aux enchères. En plus de subventions limitées provenant de bailleurs de fonds et du secteur privé, ils ont également reçu en 2003 un important financement de la part de Petro-Ecuador, la compagnie pétrolière nationale. Comme ce financement était géré par le ministère de l'environnement, ceci a fait dire à certains que l'indépendance de Vigilancia Verde s'en trouvait quelque peu compromise.

Contrôle des activités à l'intérieur des forêts La responsabilité de ce contrôle a été confiée aux Regentes Forestales, un groupe de forestiers professionnels nommés individuellement par le ministère de l'environnement. Les forestiers sont chargés de surveiller la légalité des travaux d'exploitation forestière. Non seulement ils sont personnellement responsables de la justesse de leurs rapports mais ils risquent de perdre leur accréditation (et jusqu'à ce que cela change en mi-2004, une garantie en espèce d'un montant appréciable) s'ils agissent de manière non professionnelle.[100]

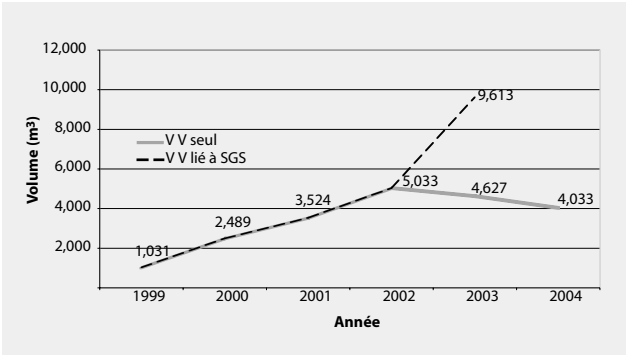
Le groupe des Regentes Forestales a été institué en 2000, suite à l'adoption des « lignes directrices forestières ». Ses membres sont payés par quiconque requiert leurs services, et non par le ministère. En 2003, le ministère a organisé 25 cours de renforcement des capacités pour 433 forestiers souhaitant devenir des Regentes Forestales. En janvier 2005, seulement 51 d'entres eux ont reçu ce diplôme et 3 ont été suspendus pour faute professionnelle. Les Regentes Forestales avaient également été lancés au Costa Rica au milieu des années 1990, et d'autres initiatives similaires ont été lancées au Mexique et dans d'autres pays les années suivantes.

Contrôle des services forestiers administratifs Ce contrôle a été attribué à une compagnie privée, SGS, suite à un appel d'offres en 2002.[101]. SGS réalise pour le ministère de l'environnement un certain nombre de services forestiers administratifs (vérification des plans de gestion forestière, suivi des grumes, collecte des droits de coupe et octroi des permis de coupe et de transport) et elle est également chargée de vérifier l'ensemble de la chaîne de production et de mettre en place un SGD géo-référencé. SGS a démarré ses opérations en juin 2003. Elle est également tenue de vérifier les activités des deux autres composants du système ainsi que celles des entrepreneurs forestiers.[102] SGS reçoit 2,50 US$ pour chaque mètre cube de bois légalement récolté et transporté.[103] Du fait de son travail, SGS a été la cible de violentes protestations : certains de ses employés ont été attaqués, des bureaux ont été mis à sac et des ordinateurs ont été volés.

En octobre 2003, sous la pression des compagnies forestières, le Tribunal

* Les ONG faisant partie de Vigilancia Verde sont la Fundación Ecuatoriana Populorum Progressio, la Fundación Natura, CARE Ecuador, la Fundación Maquipucuna, et la Forest Management Corporation (COMAFOR).

ILLUSTRATION 8 : *Bois illégal saisie à des postes de contrôle en Équateur*



Note : Jusqu'en 1999, l'État agissait seul selon un schéma traditionnel. En 2000, Vigilancia Verde a commencé ses opérations. Le chiffre de 9 613 m³ pour « V V lié à SGS » correspond à une projection annuelle partant du moment où le travail de Vigilancia Verde a été intégré au SID. Ce chiffre n'a pas été réalisé car les activités de SGS ont été suspendues en 2003.[97]

Constitutionnel du pays a décrété que la délégation des obligations publiques à SGS, un prestataire étranger du secteur privé, était inconstitutionnelle. Son contrat et ses activités ont été suspendus, ce qui a entraîné un affaiblissement significatif du système intégré.[104] Cependant, depuis, certains ont émis l'opinion que la décision du tribunal n'était pas légalement correcte. Le CEDENMA, une organisation parapluie d'ONG gouvernementales équatoriennes représentant plus de 80 institutions, a fait connaître le problème dans l'espoir de lever la suspension.[105] Les gouvernements des bailleurs de fonds ont fait part de leurs préoccupations au gouvernement équatorien, et le gouvernement allemand a même suspendu la libération d'un financement de 3,25 millions de dollars qu'il comptait assigner à la gestion durable des forêts. Les fonds ne seront pas libérés avant qu'un système de surveillance crédible soit à nouveau opérationnel.[106]

En attendant, en novembre 2003, le ministère de l'environnement a repris les fonctions de surveillance qui avaient été attribuées à SGS, et depuis janvier 2004 des négociations sont en cours entre le ministère, l'industrie du bois, SGS, des groupes environnementaux et l'association nationale des forestiers pour tenter de trouver une solution au problème. Tous ces intervenants sont parvenus à un consensus mi 2004, mais depuis, du fait du manque de volonté politique et de stabilité, il n'a pas été possible de rétablir le système. Au cours des deux dernières années, quatre ministres de l'environnement se sont succédés.

En décembre 2004, le bureau du Procureur Général s'est exprimé en faveur de la continuation du projet. Ceci a amené le CEDENMA et d'autres à réclamer que le ministère de l'environnement signe un *addendum* au contrat avec SGS, incorporant le consensus atteint, afin que les activités de l'observateur puissent redémarrer. Cette décision fait actuellement l'objet d'une étude par les conseillers juridiques du ministère. SGS a déclaré qu'elle serait prête à reprendre ses activités dans les 15 jours suivant la signature d'un contrat modifié.

Donc, au moins jusqu'en 2003, il y avait trois groupes qui étaient chargé du contrôle. Le système de garde-fous intégrés, où chacun est responsable de surveiller les activités de l'autre, semblait éliminer le besoin d'OIF, tel qu'elle a pu être conçue dans d'autres pays. Cependant le modèle équatorien dépend fortement de la qualité de la coopération et donc de l'égalité de pouvoir et d'influence entre la société civile / la structure en charge du contrôle / le partenariat ministériel de Vigilancia Verde.

L'Équateur est un pays où il y plus de liberté politique et de liberté de la presse que dans d'autres pays à l'étude. Ailleurs, il est possible que l'évolution de l'économie politique et en particulier le pouvoir et le rôle de la société civile ne soient pas suffisamment développés pour que le concept ne soit pas considéré avec une profonde méfiance de tous côtés.

Philippines : Application communautaire de la loi

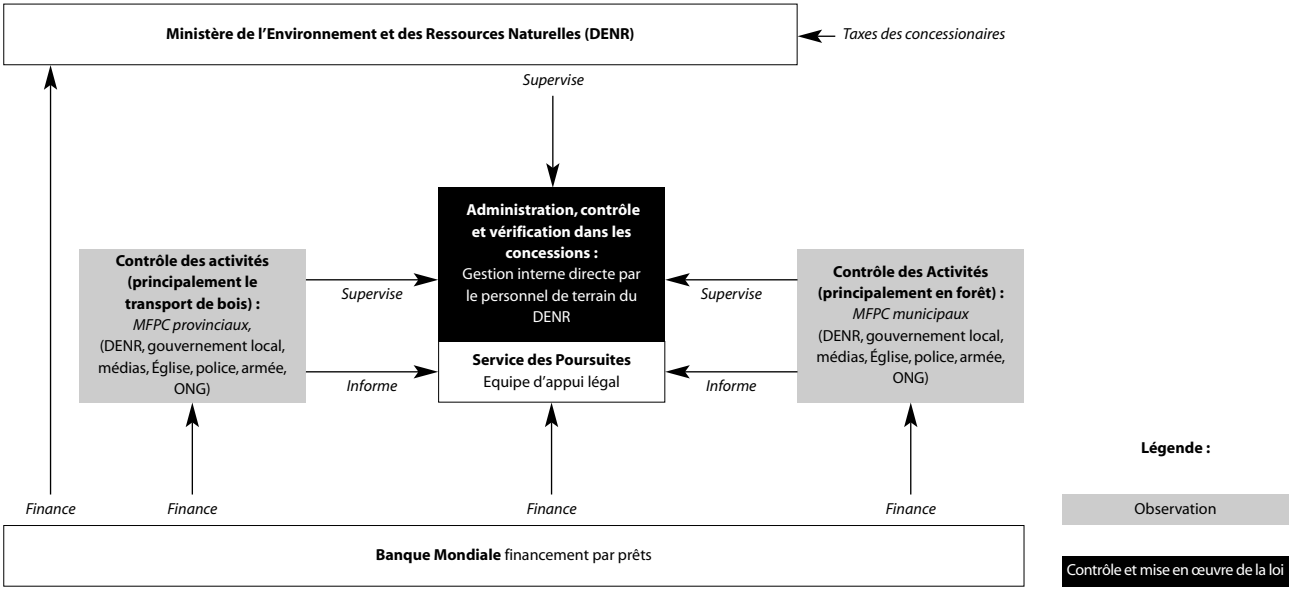
Dans le cadre d'un prêt à l'ajustement structurel en 1992, la Banque mondiale et le gouvernement philippin ont créé les *Multisectoral Forest Protection Committees* (MFPC) pour prendre en charge les fonctions d'observation du Ministère philippin de l'environnement et des ressources naturelles (DENR). Les comités ont été établis aux niveaux villageois, provincial, régional et international, et sont constitués de représentants d'une vaste gamme d'institutions : DENR, gouvernement local, médias, église, police, armée, ainsi que diverses ONG. Les ONG étaient plutôt actives dans la plupart des MFPC et tous les membres faisaient l'objet d'une enquête préalable visant à attester qu'ils étaient bien intéressés par la conservation forestière. En 1993, il y avait 15 comités pilotes, mais en 1999 on comptait 314 comités travaillant du niveau communautaire au niveau national, et les membres des comités étaient payés pour leur travail.[107]

Les comités représentent un point centralisé de rassemblement des informations sur l'exploitation forestière illégale, lesquelles peuvent provenir de sources diverses comme les agences locales ou les antennes du DENR. Les personnes qui souhaitent dénoncer des infractions peuvent s'adresser à eux. La vérification des informations obtenues doit être réalisée par les antennes du DERN. Les comités ont pour fonction de fournir des informations exactes sur les activités forestières illégales, de discuter les rapports du DENR traitant des opérations de surveillance (de routine ou spéciales), ainsi que des méthodes d'appréhension et de poursuite en justice, et enfin de conseiller le DENR et les autres intervenants concernés au sujet de ces activités.[108]

Ils reçoivent des demandes pour observer diverses violations de normes forestières, soit à travers de canaux officiels, à travers le DERN, soit à travers de canaux officieux. L'importance d'un système solide de rassemblement des preuves a été soulignée dans un des rapports récapitulatifs : « *la principale réussite du programme MFPC a été le rassemblement d'informations critiques et de rapports de renseignements qui a permis de neutraliser 919 des 1321 zones sensibles d'exploitation forestière illégale entre 1995 et 2001* ».[109] Les groupes ont contribué à la confiscation d'importants volumes de bois illégal, à la destruction de petites scieries illégales, à la fermeture de grandes scieries, ainsi qu'à l'arrestation et à la poursuite en justice d'exploitants illégaux travaillant à grande échelle. Sur les 360 cas contestés devant des tribunaux, 285 ont conduit à des condamnations, dont certaines à l'encontre d'opérateurs majeurs.

« *Différents comités sont responsables de la mise en œuvre de la loi à différents niveaux. Par exemple, les comités villageois examinent les activités qui ont lieu à l'intérieur et autour de concessions, tandis que les comités provinciaux s'occupent de suivre les expéditions entre les provinces. Les comités étaient soutenus par une équipe juridique, financée par la Banque mondiale, qui a déjà poursuivi en justice des milliers de contrevenants à la loi forestière, dont plusieurs maires et des hommes d'affaires influents. S'ils sont appréhendés, les contrevenants se voient immédiatement confisquer leurs véhicules* ».[110]

ILLUSTRATION 9 : *Philippines: Comités Multisectoriels de Protection Forestière (MFPC)*



Les mandats opérationnels des MFPC vont bien au-delà des simples activités d'observation, puisqu'ils sont également chargés d'examiner et de développer les politiques et les pratiques de mise en oeuvre de la loi. Ils participent en outre à des travaux d'information et d'éducation et ils rendent publics leurs résultats, sauf dans les cas exceptionnels où la confidentialité doit être respectée.

Depuis que la Banque mondiale a annulé son financement, un grand nombre de ces comités ont cessé d'exister. Les quelques-uns qui ont continué leurs activités s'appuient sur les fonds de différents groupes du comité, et ils risquent maintenant d'être « récupérés » par des intérêts sectoriels. Les plus puissants ont été soutenus par des leaders gouvernementaux locaux qui ont la volonté politique d'arrêter les activités d'exploitation forestière illégale.

Comme dans le cas de l'Équateur, la particularité du contexte politique philippin a contribué à la volonté et à l'efficacité avec lesquelles la société civile a pu participer aux activités de surveillance, et à sa capacité à faire recours aux tribunaux. La mise en place par le DENR d'authentiques comités multisectoriels a montré à quel point il avait l'intention de stopper les activités illégales. Les autres facteurs contributifs, qui l'on ne retrouve pas forcément ailleurs, étaient l'état relativement dégradé de la forêt (qui pousse à vouloir protéger ce qu'il en reste), et bien sûr le financement des bailleurs de fonds. Néanmoins, d'importantes activités d'exploitation illégales continuent à se développer, et la corruption ainsi que le manque véritable d'influence restent un problème pour le DENR.

L'interdiction de l'exploitation, qui a été décrété en décembre 2004 par la Présidente des Philippines Gloria Arroyo suite à un sérieux glissement de terrain, montre bien à quel point les citoyens et le gouvernement prennent au sérieux les conséquences de la dégradation environnementale.[111] En comparaison, les projets d'OIF ont été défendus surtout dans les endroits où l'inquiétude des populations n'est pas encore un moteur très puissant, soit parce que la ressource est moins menacée, soit parce que les populations ne sont pas encore capables de s'organiser efficacement. L'exemple des Philippines sert également à mettre en exergue les éventuels problèmes qui peuvent surgir lorsque le financement des bailleurs de fonds s'arrête – situation bien sûr également potentiellement problématique pour l'OIF.

Canada : Ombudsmans et auditeurs

« Le rôle des ombudsmans est de protéger les populations contre la violation des droits, les abus de pouvoir, les erreurs, les négligences et l'incompétence administrative de manière à améliorer l'administration publique, à démocratiser les actions du gouvernements ou à rendre le gouvernement et ses serviteurs plus responsables devant les membres du public ».[112]

En Colombie-Britannique, le Conseil des Pratiques Forestières (*Forest Practices Board*) tient à la fois le rôle d'ombudsman et d'auditeur. En examinant dans quelle mesure le gouvernement et les autorités forestières respectent bien le Code des Pratiques Forestières (*Forest Practices Code*) de Colombie-Britannique, le Conseil fait en sorte qu'ils répondent devant le grand public de leurs pratiques forestières.[113] Le Conseil commandite des audits, enquête sur des plaintes, examine les décisions judiciaires et les investigations spéciales, et fait des recommandations au gouvernement et à l'industrie. En plus de la foresterie, le Conseil est spécialisé dans le droit, la médecine et la sociologie, ce qui lui permet d'avoir une vision élargie du secteur. Le Conseil est financé à 100 pour cent par le Gouvernement provincial de Colombie-Britannique.

Le Conseil commandite trois types d'audits : audits de type « limités ou complets » qui examinent les pratiques de gestion des entités auditées, audits « thématiques » qui étudient certains critères forestiers spécifiques (exemple : sol ou qualité visuelle), et audits « de la mise en œuvre de la loi ». Le Conseil nomme trois forestiers professionnels pour chaque mission. Les forestiers réalisent ensuite une mission sur le terrain où ils évaluent la performance en fonction d'un ensemble de critères. L'équipe fait ensuite un compte-rendu au conseil, qui à son tour fait connaître les informations au grand public ainsi qu'à l'assemblée législative provinciale par l'intermédiaire des ministres responsables du Code des Pratiques Forestières.

Au cours de ses six premières années de service, le Conseil a fait plus de 270 recommandations dans 120 rapports. Le gouvernement et l'industrie ont mis en application la majorité des ces recommandations.

Un système similaire d'audit est en œuvre en Ontario, sauf que dans ce cas il n'y a pas de conseil de supervision. Toutes les productions forestières doivent être auditées au moins une fois tous les cinq ans. Les équipes d'audit doivent être indépendantes du Ministère ontarien des richesses naturelles. Les résultats des audits forestiers indépendants font l'objet d'un compte rendu annuel à l'assemblée législative, puis sont publiés. Les audits servent à examiner dans quelle mesure les Plans de Gestion des Forêts sont respectés.[114]

Ces programmes canadiens font appel à des forestiers professionnels qui réalisent des audits exceptionnels en toute indépendance, mais pour le compte des autorités forestières. Contrairement à ce qui se passe dans le secteur forestier de bien d'autres pays, les effectifs sont disponibles au Canada. Grâce aux opportunités d'emplois indépendants, à l'existence de normes professionnelles et à la réputation professionnelle dont ils jouissent, les forestiers sont en mesure de garder une certaine distance par rapport aux entités auditées, que ce soit au niveau du gouvernement ou de l'industrie.

Le programme a des points communs avec l'OIF : liberté dans le choix des questions qui doivent faire l'objet d'une investigation, crédibilité renforcée par le suivi d'une méthodologie rigoureuse, validation des résultats par une forme de groupe de supervision, et mise à la disposition du public des résultats. Mais pour ce qui est de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, les auditeurs, qui travaillent en tant qu'agents sous contrat pour l'organisme de réglementation, sont plus tenus d'orienter leurs investigations sur l'industrie que sur l'organisme de réglementation lui-même, sauf dans certaines situations, et notamment dans le cas des audits de mise en œuvre de la loi du Conseil des Pratiques Forestières, où la fonction de réglementation – c'est-à-dire d'application de la loi – fait également l'objet d'une évaluation. Bien entendu, la pléthore d'organisations environnementales de vigilance qui existent au Canada et dans d'autres pays riches constitue une sauvegarde contre les problèmes de collusion et de partialité. L'OIF, lorsqu'elle est réalisée par une organisation externe pour une période de projet fixe, offre cette même fonction dans les pays en voie de développement, en attendant que la société civile soit assez forte pour la mener à bien efficacement.

ANNEXE II : *Accords de Partenariat Volontaires (APV) de l'UE*

« *Les pays qui tentent de s'attaquer à l'exploitation illégale peuvent voir leurs efforts déçus par l'absence de moyen simple permettant d'empêcher le bois récolté de façon illicite, une fois expédié à l'étranger, d'entrer dans la chaîne d'approvisionnement et de rapporter des bénéfices à ceux qui pratiquent ce commerce. De la même façon, les importateurs qui achètent du bois originaire de pays dont on sait qu'ils présentent des problèmes d'exploitation illégale sont souvent dans l'incapacité de garantir qu'ils n'achètent que du bois récolté légalement, à moins qu'ils mettent en place une chaîne de traçabilité remontant jusqu'à la forêt productrice.* »[115]

En mai 2003, la Commission européenne a adopté le Plan d'Action de l'UE pour l'Application des Réglementations Forestières, la Gouvernance et les Échanges Commerciaux (FLEGT). Le plan d'action propose une série d'Accords de Partenariat Volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois, veillant à assurer que seul du bois récolté légalement soit importé en provenance des pays participant au programme. Ces accords feront intervenir des systèmes d'octroi de licence dans les pays producteurs de bois visant à identifier le bois produit légalement. Les services de douane de l'UE seront ensuite capables de faire la différence entre les importations légales et illégales des pays partenaires et d'accorder le droit d'entrée uniquement aux produits légaux.[116] En 2005, après l'adoption anticipée de la réglementation en question par le Conseil des ministres, un certain nombre d'accords de partenariat pilotes seront négociés avec les pays producteurs de bois. À ce jour, la nature détaillée du processus de négociation et des accords finaux n'a pas encore été finalisée.

Les gouvernements peuvent choisir de souscrire ou de ne pas souscrire aux APV. Une autre approche obligatoire serait d'utiliser des mécanismes de contrôle du commerce. Cependant cette solution n'a pas été adoptée car certains sont d'avis qu'elle transgresserait les réglementations de commerce équitable adoptées par les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce.[117] La Commission européenne espère que l'aversion sans cesse grandissante de l'industrie du bois pour la mauvaise image de marque et les conséquences commerciales négatives qui résultent de la vente de bois illicite (notamment depuis que les consommateurs ont de plus en plus tendance à vouloir acheter du bois légal) motiveront fortement les pays producteurs à participer volontairement à la négociation des accords.[118]

La Commission prévoit que la crédibilité des systèmes d'octroi de licence sera préservée au moyen d'audits indépendants périodiques et de suivis exercés par des tiers dont il faudra convenir avec les pays partenaires. Elle définit le suivi exercé par un tiers comme un « *système de suivi ou d'audit indépendant garantissant que les autorisations FLEGT sont octroyés uniquement aux produits dérivés du bois ne résultant pas de l'exploitation clandestine des forêts*. »[119]

Par le passé, l'OIF a permis de rassembler des preuves dans le but d'identifier le bois *illégal* et les faiblesses systémiques qui rendent cela possible. Cette fonction devrait se développer pour englober les activités relatives à l'autorisation du bois *légal*. Les autorisations ne seront pas délivrées sur la base des rapports d'OIF, mais l'observateur vérifiera l'intégrité de l'ensemble du processus d'autorisation, de la vérification sur le terrain jusqu'à la délivrance des licences d'exportation. Ce sera toujours le gouvernement du pays producteur qui sera responsable de l'émission des autorisations d'exportations. Il pourra s'il le souhaite engager pour cela un prestataire de services.

Même dans ces conditions, il sera difficile, si c'est n'est impossible, d'affirmer avec une complète certitude que du bois a été produit légalement. Tout ce qu'il sera possible de dire, c'est qu'il n'y a pas de preuve d'illégalité. Les certificats délivrés par les gouvernements ne proviendront pas d'une organisation indépendante, et les pays producteurs pourront avoir intérêt à ce qu'un nombre suffisant de certificats soit émis pour maintenir le niveau des revenus d'exportation. On s'attend donc à ce que les APV génèrent une importante demande pour l'OIF de la part des gouvernements des pays producteurs car ces derniers auront besoin de ses méthodes d'observation et d'investigation pour rendre crédible aux yeux du public leur système d'octroi des licences.

En l'absence de lignes directrices définitives sur les APV, certains s'inquiètent que l'OIF risque de ne pas bénéficier de ressources suffisantes et d'être définie étroitement comme un exercice épisodique qui se fait à partir de bureaux (par exemple, il pourrait être demandé aux observateurs d'auditer le système de gestion de délivrance des autorisations, ou encore de vérifier que les documents ont bien été signés par les bonnes personnes et qu'ils correspondent aux volumes d'exportation de bois déclarés). Cette définition étroite de leurs attributions risquerait de compromettre la force de l'OIF, qui est de rendre possible des investigations poussées sur tous les aspects légaux de la chaîne de production du bois, que ce soit au niveau des forêts, des scieries, des usines ou des lieux d'exportation.

ANNEXE III : *Outils nécessaires à l'observation des forêts*

Un certain nombre d'outils peuvent être utilisés par les structures chargées de surveiller le respect de la loi forestière. Certains conviennent mieux aux structures gouvernementales et d'autres aux observateurs indépendants. Il est peu probable que ces structures utiliseront tous les outils qui existent ; elles devront choisir ceux qui conviennent le mieux à leurs besoins et à leur budget. Les outils que pourra utiliser l'observateur sont également divers et peuvent aller de l'observation directe sur le terrain à la détection à distance grâce à la technologie satellite. D'autres technologies peuvent également servir pour les systèmes de suivi de la chaîne de traçabilité. Ces diverses technologies sont résumées ci-après. Pour des informations plus détaillées, prière de consulter les publications suivantes :

- *Monitoring for Impact*, volumes I et II.[120] Ces deux volumes proposent un résumé des activités des ONG environnementales dont le travail est de rassembler des informations indépendantes sur les ressources naturelles, ainsi que sur les activités des gouvernements et de l'industrie. Ils expliquent comment chacune de ces ONG aborde le besoin de fournir des informations crédibles. Le Volume I propose une vue d'ensemble de l'observation et le Volume II est un recueil d'études de cas.
- *Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products*.[121] Ce document offre une bonne description de chacun des systèmes qui peuvent servir au suivi des grumes, avec leurs avantages et leurs inconvénients.
- *Technologies for Wood Tracking*.[122] Cette étude analyse les diverses technologies potentiellement utiles qui peuvent servir au suivi du bois (gestion des matériaux, systèmes d'information et technologies de labellisation). Elle est destinée à une gamme diverse de lecteurs (autorités forestières, commerçants de bois et consommateurs).
- *Feasibility of and Best Options for Systems for the Identification, Verification, Licensing / Certification and Tracking of Legality of Timber and Related Products for Imports into the EU*.[123] Cette étude contient des informations techniques utiles sur les différents systèmes de gestion pouvant servir au suivi des grumes.

Statistiques de production et de commerce

Des comparaisons sont parfois effectuées entre les statistiques de production et de commerce pour détecter les éventuelles irrégularités et les déséquilibres entre l'offre et la demande. Ce type d'étude peut donner une idée globale des problèmes auxquels sont confrontés les pays. Voici quelques exemples d'études réalisées et de la façon dont elles peuvent être utiles :

- En 2003, l'ITTO a entrepris une étude du commerce international, dans laquelle elle s'est attachée à faire la comparaison entre les exportations déclarées d'un pays et les exportations déclarées correspondantes d'un autre pays. En se basant sur des chiffres commerciaux de 2001, l'étude a montré par exemple que le Cameroun avait déclaré 20 000m³ d'exportation de bois rond vers la France, alors que la France déclarait 55 000m³ d'importations de ce même bois en provenance du Cameroun. Dans le même ordre d'idée, les chiffres entre l'Indonésie et la Chine varient entre 6 000m³ et 1 137 000 m³ respectivement.[124]
- Au Honduras, on a constaté au niveau des données relatives au pin débité pour la période allant de 1997 à 1999 une différence de 304% entre les données d'exportation du Honduras et les données d'importation du Salvador, et une différence de 207% avec les données d'importation du Nicaragua.[125]
- En 2004, Global Witness a réalisé une étude au Cameroun sur la base de données officielle de gestion des informations forestières (SIGIF: Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière), dans laquelle a été établie la comparaison entre les permis délivrés et les volumes récoltés pour l'année 2002-2003. Des irrégularités ont été trouvées dans les déclarations de 58 entreprises. En tout, elles ont déclaré avoir coupé 245 000m³ alors qu'elles étaient autorisées à n'en couper que 172 000m³. Cela représente une surcoupe apparente de 73 000m³, soit 30%.[126]
- En Indonésie, au moins cinq études ont été réalisées entre 1997 et 2003 pour comparer les volumes présumés de bois légal avec les chiffres de consommation. Chaque étude a conclu à un niveau différent de récoltes illicites, variant 0% et 82%. De telles variations suggèrent un vrai problème au niveau des méthodologies utilisées, pour ne pas dire un problème de parti pris.[127]

Il est important de noter que les contradictions signalées par ce type d'études ne signifient pas automatiquement que des activités illégales ont eu lieu, même si quand les variations sont très importantes, il est fortement probable que ce soit le cas. Souvent, ces études montrent qu'il existe des faiblesses dans les systèmes de collecte des données, notamment d'absence de méthodologie standard publiée ou convenue entre tous, ou de marge d'erreur acceptable. Malgré cela, ces préoccupations ont l'avantage d'encourager les débats et de stimuler la demande pour une amélioration de la qualité des données.

Audits des autorisations et des contrats de concession

L'observateur forestier pourra effectuer un audit des droits de récoltes (qu'il s'agisse d'autorisations ou de contrats de concession) pour vérifier que ces droits existent bien. L'audit peut permettre de s'assurer que les droits ont bien

été octroyés en accord avec la législation du pays, que les documents de titres ne sont pas périmés, qu'ils comportent des cartes lisibles et fidèles, que la concession n'empiète pas sur d'autres titres ou sur des terres destinées à une autre utilisation (comme une zone protégée ou un village par exemple), et que tous les détails sont fournis (coordonnées complètes du titulaire du titre et des personnes responsables de la délivrance du titre).

Global Forest Watch Cameroun (2000) a réalisé plusieurs évaluations dans le pays et a découvert que parmi les concessions de bois les plus anciennes, plus de la moitié travaillaient dans l'illégalité et que la légalité des concessions nouvellement octroyées étaient également contestable.[128] Au Ghana, Forest Watch a estimé qu'en 2004, seulement 5,4% des terres utilisées pour des concessions forestières faisaient l'objet d'un contrat d'utilisation du bois, comme la loi l'exige.[129]

Un des défauts de ce type d'audits, c'est que les documents qui sont établis illégalement ou selon une procédure non conforme sont très difficiles, si c'est n'est impossible, à trouver. Il est probable que le système de délivrance des permis ne sera pas clairement documenté, et qu'il sera difficile de suivre à la trace toutes les étapes et de montrer là où il y a eu infraction. Dans de nombreux cas, ces systèmes n'existent même pas et lorsqu'ils existent il est possible de les contourner au moyen de « décrets » ou en faisant disparaître les étapes frauduleuses. Au Cameroun, on a pu constater par exemple qu'un même permis « légal » avait été délivré pour quatre zones géographiques différentes.[130] C'est seulement en réalisant des études sur le terrain qu'il a été possible de comprendre quels permis avaient été utilisés et par qui.

Vols de reconnaissance

Lorsqu'on a affaire à une vaste étendue, l'utilisation d'un petit avion ou d'un hélicoptère volant à basse altitude ainsi que d'équipements vidéo, photo et GPS peut aider à déterminer rapidement les zones dans lesquelles il pourrait être intéressant d'effectuer des investigations supplémentaires. L'appareil

GPS peut servir à marquer l'emplacement des points de repère, pour qu'il soit possible de les trouver ensuite sur les séquences vidéo. Les limites des concessions, zones de coupe et zones protégées ainsi que les sentiers forestiers pourront par la suite être déterminées sur une carte, mais il est important de noter que les points GPS relevé à partir d'un vol de reconnaissance ont une marge d'erreur de 200 mètres, selon l'altitude de l'avion. Par conséquent, les données obtenues à partir de vols de reconnaissance pourront difficilement être utilisées comme preuves et devront, pour être correctement interprétées, être complétées par des vérifications subséquentes sur le terrain. Cependant, ce type de vol peut être particulièrement utile pour identifier et photographier des centres d'activités comme des parcs à grumes ou des scieries. L'OIF au Cambodge a souvent fait appel à des vols de reconnaissance pour déterminer les meilleurs endroits où réaliser des investigations sur le terrain.

Détection à distance

Les images satellites peuvent être utilisées pour visualiser de vastes étendues de forêts mais l'interprétation de ces images reste une affaire de spécialiste. Les images peuvent être calibrées de façon à établir des comparaisons avec une carte support montrant les limites des concessions, etc. Elles peuvent également montrer la qualité des forêts, et donc permettre d'observer l'éventuelle détérioration de ces forêts au cours du temps. Il est parfois également possible de détecter les pistes forestières, et donc de voir si ces pistes pénètrent dans des endroits de la forêt où il ne devrait pas y avoir d'activités d'exploitation.

En 2000, sous l'égide du gouverneur en charge à l'époque de l'État du Mato Grosso au Brésil, la Fondation d'État du Milieu Écologique (FEMA) a fait des images satellites et des SIG de la composante centrale d'un système qu'elle décrit comme : « *remarquable pour sa facilité d'application,… d'intégration des secteurs privés et publics et des partenariats mis en place avec les organisations de la société civile of public, … assurant de manière intégrée et participative une qualité environnementale à tous ceux qui directement ou indirectement bénéficient des services environnementaux offerts par la forêt*. »[131]

L'Institut des Ressources Mondiales a souvent fait appel à l'interprétation des images satellites, notamment dans le cadre des projets de GFW sur l'observation des concessions forestières au Cameroun et au Congo-Brazzaville (voir Annexe 1).

Plusieurs études réalisées dans le nord du Congo ont montré qu'il était possible d'utiliser des images satellites pour repérer des pistes forestières et, si l'image est prise peu de temps après des activités d'exploitation, les pistes de débardage aménagées pour l'évacuation des grumes. Ces images peuvent également permettre de voir si certains opérateurs illicites essayent de limiter les constructions de routes et de construire à la place des pistes de débardage beaucoup plus longues que celles que l'on trouve habituellement dans les exploitations légales : « *il semblerait que dans les zones d'exploitation illicites*

les pistes de débardage soient plus longues (entre 1,5 et 2,5 km) surtout si les compagnies responsables de ces opérations savent qu'elles peuvent être observées grâce à l'imagerie satellite. »[132] À l'heure actuelle, l'imagerie satellite n'est pas utilisée assez fréquemment pour alerter les services répressifs de la présence de nouveaux sentiers forestiers ou d'une soudaine réduction du manteau forestier. Même s'il est certain que le coût des images satellites baissera à un moment ou à un autre et que la fréquence des prises de vue augmentera, les techniques de détection à distance auront toujours besoin d'être secondées par des travaux de vérification et d'investigation sur le terrain.

Suivi des grumes et audit de la chaîne de traçabilité

Le suivi des grumes est une technique qui permet de suivre le bois de son abattage jusqu'à sa destination finale. L'objectif ultime de ce processus est d'arriver à ce que chaque utilisateur, quelle que soit sa place dans la chaîne, dispose d'une indication précise sur la source d'origine de chaque grume.

Les systèmes de suivi utilisant des documents papier et des marquages à la peinture existent depuis des décennies, mais ils sont très faciles à contrefaire. En théorie, les systèmes qui permettent de suivre des grumes jusqu'à la souche (au moyen par exemple de balises de haute technologie transmettant leur propre fréquence radio) seraient possibles mais onéreux.[133] En général, le suivi des grumes commence au niveau de la forêt et du titre d'exploitation. Par exemple, un certain nombre d'importateurs majeurs de bois russe en Suède et en Finlande ont développé et mis en œuvre des systèmes qui permettent de veiller à ce que le bois ne provienne pas de zones protégées, de forêts à peuplement mûr ou de zones de coupe arrivées à expiration.[134]

Une des faiblesses que l'on remarque souvent est la facilité avec laquelle il est possible d'apposer sur les grumes provenant de sources illicites des balises légitimes. Par conséquent, les systèmes efficaces intègrent habituellement des bases de données, le marquage physique des grumes et une série de points de contrôle aux endroits critiques, comme des contrôles routiers. Ces éléments permettent d'assurer que tous les matériaux sont conformes aux normes requises (exemple : juridiques) ou que les systèmes de manutention et de transformation garantissent la ségrégation entre les grumes conformes aux normes et celles qui ne le sont pas.

L'audit de la chaîne de traçabilité consiste à vérifier l'efficacité des systèmes mentionnés ci-dessus, à réaliser des examens de spécimen sur les registres d'entrée/de sortie, et si possible à vérifier que le les dossiers de consignation correspondent bien aux données du point précédent de la chaîne :

« Tout au long de la chaîne de traçabilité, les producteurs et les négociants sont responsables de la collecte des données. L'agence indépendante rassemble et analyse les données fournies par les producteurs et les négociants. Des bases de données sont utilisées pour sauvegarder et analyser les données, et les données provenant de sources différentes font régulièrement d'une vérification par recoupement afin d'établir leur exactitude. »[135]

Il est clair que l'utilisation de la technologie informatique, comme des lecteurs de code barre, des bases de données interconnectées ou les communications Internet, peuvent permettre d'améliorer grandement la robustesse des systèmes de suivi des grumes et donc d'éliminer certaines possibilités de fraude qui existent avec des systèmes plus simples. L'entreprise SGS notamment favorise l'utilisation de tels systèmes qu'elle nomme Vérification Indépendante du Bois Légal (VIBL)[136] ou Vérification de l'Origine Légale et Vérification de la Conformité Légale (voir Encadré 19). La technologie peut permettre de simplifier l'audit de la chaîne de possession mais comme le reconnaissent les promoteurs de ces systèmes (et de la même façon que le programme d'octroi de certificats de légalité que prévoient les APV de l'UE), ces systèmes devront faire l'objet d'une observation indépendante de façon à ce que puissent être respectées les responsabilités à l'égard du public.

ENCADRÉ 19: *Vérification de l'Origine Légale (VOL) et Vérification de la Conformité Légale (VCL)*[137]

La **VOL** permet d'avoir l'assurance que le bois vendu provient bien d'une source légale, valide et approuvée au niveau local.

La **VLC** est un moyen de s'assurer que le producteur respecte bien toutes les réglementations ayant trait à la gestion et à l'exploitation forestières.

Si un producteur utilise les méthodes de VOL et de VCL, le produit peut être qualifié de « Bois Légal Vérifié » et les consommateurs ont alors la certitude que le bois provient bien d'une source entièrement légale.
La VOL et la VCL sont la vérification par un tiers indépendante pour le compte d'un gouvernement de :

- l'origine légale des grumes et des produits dérivés du bois
- la conformité des grumes et des sources de bois avec les lois et réglementations en vigueur.

la VOL et la VCL ont pour particularité :

- d'être établies au niveau national / provincial
- d'être obligatoires pour tous les producteurs (même si la possibilité d'un programme auto-imposé pour les grands producteurs pourra être envisagée).
- de pouvoir être confiées à des organismes de vérification crédibles et indépendants – soit de manière permanente, soit uniquement pour la phase initiale de « Construction-Exploitation-Transfert », après quoi le système sera repris par le gouvernement d'accueil.
- de pouvoir être observées par une « quatrième » partie, par exemple un observateur indépendant.

Constituant principalement un outil de détection, la VOL et la VCL contribuent également aux deux autres éléments des politiques de mise en oeuvre de la loi, à savoir :

- Prévention des activités illégales (de par leur effet dissuasif)
- Suppression des activités illégales lorsque le marché reconnaît uniquement le 'Bois Légal Vérifié Indépendamment'.

ANNEXE IV : *L'OIF au Cambodge et au Cameroun*

En 1999, au Cambodge, Le Gouvernement Royal du Cambodge (GRC) et la communauté des bailleurs de fonds ont fait savoir qu'ils recherchaient un observateur indépendant car ils voulaient s'assurer que les ministères concernés respectaient bien les dispositions légales relatives à la gestion des forêts et à l'élimination des activités forestières illégales. Global Witness, qui réalisait déjà des rapports sur l'exploitation illicite au Cambodge depuis quatre ans, fut invitée à poser sa candidature pour le poste d'observateur indépendant dans le cadre du Projet cambodgien d'Observation et de Dénonciation des Infractions Forestières (FCMRP) nouvellement établi, et elle remporta le contrat.

Alors qu'elle travaillait depuis un an en qualité d'observateur officiel au Cambodge, Global Witness fut invitée à jouer un rôle similaire au Cameroun pour le Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF). Après deux courtes missions d'évaluation en 2000, un projet à plein temps démarre en mai 2001. La présente annexe propose une description détaillée de ces deux initiatives d'OIF.

A4.1 Global Witness et le Cambodge

On estime qu'au cours des 30 dernières années, le couvert forestier du Cambodge a diminué d'environ un tiers. Cette perte est liée aux années de la guerre civile, qui fut largement financée par l'exploitation forestière. En effet, au cours de cette période, des leaders politiques et militaires de deux camps se sont construit de véritables fortunes personnelles grâce à l'exploitation forestière.

Activités précédentes de Global Witness

Global Witness démarre son travail d'investigation au Cambodge en 1995, lorsqu'elle réalise sa première enquête au niveau de la frontière thaïlando-cambodgienne. Cette étude permet de mettre à jour les incroyables échanges commerciaux qui existent entre les guérilléros des Khmers rouges et des entreprises thaïlandaises d'exploitation du bois, en dépit du soutien officiel thaïlandais (et international) pour le gouvernement cambodgien. Les paiements s'élèvent en moyenne à entre 35 et 90 US$ par mètre cube de bois. Une investigation supplémentaire réalisée cette même année permet de montrer que les autorités thaïlandaises sont complices dans cette affaire, puisqu'il est trouvé des documents d'importation de bois provenant d'une source Khmer et contresignés par le Ministre de l'Intérieur thaïlandais. À l'époque, Global Witness estime que le négoce transfrontalier de bois rapporte chaque mois aux Khmers rouges entre 10 et 20 millions de dollars.

Le lobbying et l'intense diffusion au niveau des médias qui s'ensuivent ont un effet immédiat : le 27 mai 1995, seulement cinq mois après que Global Witness ait commencé à travailler au Cambodge, le Premier ministre thaïlandais ordonne la fermeture de la frontière. Cependant, l'année suivante, Global Witness met à jour des documents autorisant l'exportation de 1,1 millions de m^3 de grumes provenant d'un territoire sous la tutelle des Khmers rouges vers la Thaïlande en échange d'un droit d'autorisation s'élevant à environ 35 millions de dollars. Grâce à ces informations, la frontière est depuis restée largement fermée au négoce de bois transfrontalier, ce qui a eu pour effet de priver les Khmers rouges de la plus grande partie de leurs fonds.

Observation Indépendante des Forêts

L'étendue de la corruption et la sérieuse défectuosité du système d'attribution des concessions ont entraîné de vastes opérations d'exploitation forestière illicites dans l'ensemble du Cambodge. En février 1999, au cours d'une assemblée internationale de bailleurs de fonds à Tokyo, le Premier ministre cambodgien Hun Sen annonce des mesures répressives à l'encontre de l'exploitation forestière illégale. La réunion de Tokyo est également l'occasion d'affirmer la nécessité de nommer un observateur indépendant et Global Witness est choisie pour cette fonction.

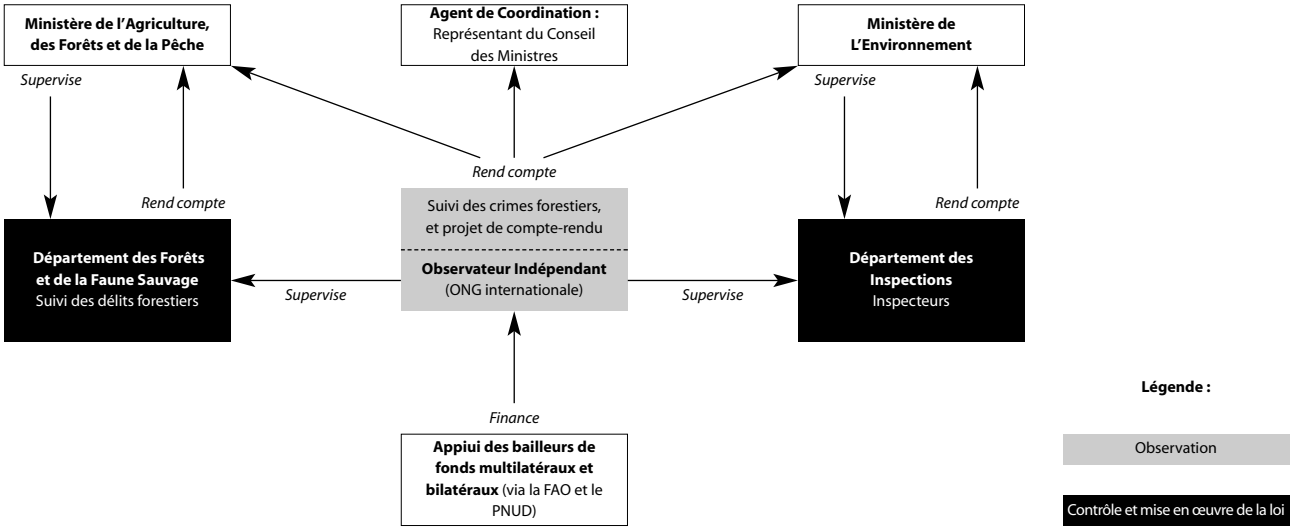
En tant qu'observateur indépendant, Global Witness représente l'une des trois composantes de l'Unité Cambodgienne d'Observation des Infractions Forestières (FCMU), à savoir :

1 Le Bureau cambodgien d'Observation des Infractions Forestières (FCMO), bureau dépendant du Département cambodgien des Forêts et de la Faune Sauvage (DFFS), en charge de la surveillance des crimes forestiers dans les forêts de production.
2 Le Département des Inspections (DI), bureau dépendant du Ministère de l'Environnement, en charge de la surveillance des crimes forestiers dans les zones protégées.
3 Un Observateur Indépendant chargé de surveiller la performance des deux agences susnommées.

À cette époque, l'observation indépendante des forêts représente un concept révolutionnaire. L'objectif principal est d'observer la performance du gouvernement et d'aider à améliorer la détection des délits et leur suppression, ainsi que la transparence et l'obligation de rendre compte dans le secteur forestier. Ses quatre fonctions principales sont :

(*a*) « *D'offrir une vision d'ensemble indépendante pour veiller à ce que les actions du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'Agriculture, des Forêts*

ILLUSTRATION 10 : *Arrangements institutionnels relatifs à l'OIF au Cambodge, 1999-2003*



et de la Pêche soient en conformité avec toutes les dispositions de la Déclaration sur la Gestion des Forêts et l'Élimination des Activités Forestières Illicites [faite par le Premier ministre] le 25 janvier 1999.

(*b*) *D'offrir des mécanismes d'audit et d'observation visant à assurer le respect des lignes directrices établies pour éliminer les activités forestières illicites.*

(*c*) *D'offrir au Gouvernement royal du Cambodge et au grand public des études factuelles sur les réalisations du MdE et du MAFF.*

(*d*) *D'offrir à la communauté internationale des documentations portant sur les réalisations, les faiblesses, les contraintes et/ou les situations de non-conformité aux lois.* »[138]

À cet effet, Global Witness ouvre un bureau à Phnom Penh et engage du personnel local. Le financement provient d'un fonds fiduciaire du PNUD géré par la FAO, auquel contribuent également l'AusAid et le DFID. Après d'importants retards dans l'arrivée des fonds, Danida propose son soutien financier à Global Witness à partir de décembre 2000. Les rapports portant sur les crimes forestiers sont remis à trois institutions d'État : le MAFF (le ministère, dont dépend le DFFS), le MdE (le ministère, dont dépend le DI), et « l'Agent de Coordination », qui est un membre du Conseil des ministres. Les rapports périodiques portant sur l'évaluation par l'observateur de la performance des structures en charge de la mise en œuvre de la loi sont soumis par l'intermédiaire de la FCMU.

Le cas Everbright Au cours d'inspections en 2001, Global Witness s'occupe de réunir des preuves sur une concession appartenant à la l'entreprise d'Etat chinoise Everbright. Il est constaté que l'entreprise exploite illégalement dans sa propre concession ainsi que dans une concession voisine appartenant à une autre compagnie forestière, Pheapimex. Les pertes en revenus de redevance pour le gouvernement dérivant de la coupe d'Everbright sont estimées à 250 000 US$. Le personnel de Global Witness fait l'objet de menaces et est forcée par des agents de sécurité armés de quitter le site.

Un rapport est ensuite remis au DFFS, qui à son tour envoie une équipe d'investigation, invitant un représentant de Global Witness à se joindre à elle. De nouvelles preuves d'exploitation illégale sont rassemblées jusqu'au moment où l'entreprise bénéficie d'une injonction interdisant toute inspection supplémentaire (de la part de Global Witness ou du DFFS) de son usine de contreplaqué. Cinq jours plus tard, le DFFS réussit à lever l'injonction, mais à ce moment là la plupart des pièces à conviction ont disparu. Lorsque

Global Witness tente de faire une visite de suivi, elle se voit une fois de plus refuser le droit d'entrer et reçoit de nouvelles menaces.

Les investigations cambodgiennes sont pour la plupart composées de trois étapes : elles commencent par un vol de reconnaissance visant à juger en gros où se situent les problèmes. Des opérations d'infiltration sont ensuite réalisées dans la forêt et parfois dans des usines de transformation. Enfin les preuves sont remises au DFFS. Parfois Global Witness emmène avec elle des cadres dirigeants du DFFS et les deux consultants expatriés du FCMRP, pour qu'ils puissent constater la réalité de leurs propres yeux.

Nouveaux protocoles Suite au lancement du rapport de Global Witness intitulé « *The Return to Large Scale Illegal Logging* », coïncidant avec une rencontre entre le gouvernement du Cambodge et les bailleurs de fonds, des protocoles, qui jusque là n'existaient pas, sont élaborés. (Voir au dos de la couverture la liste complète des publications de Global Witness sur le Cambodge et d'autres pays).

Les TdR initiaux confèrent à l'Observateur Indépendant un mandat grâce auquel il est désormais en mesure de surveiller les agences d'inspection et réaliser en solo des travaux sur le terrain, mais devant le manque de coopération des agences, Global Witness se retrouve *de facto* à réaliser principalement des missions indépendantes et à élaborer des rapports sur ces missions. Les protocoles de présentation des rapports, élaborés en 2001, reconnaissent et acceptent cette approche proactive.

Après remise de chaque rapport aux trois institutions d'Etat, ces institutions disposent de cinq jours pour faire part de leurs réactions à l'observateur. Le DFFS ou le DI ont ensuite 30 jours pour soumettre un rapport contenant leurs propres résultats ou tout plan de suivi, et doivent ensuite faire un rapport mensuel sur le statut de l'affaire, jusqu'à ce que celle-ci soit terminée. À propos du droit de publication, le protocole de présentation des rapports est clair :

« *Sur consultation avec les autorités concernées, l'observateur indépendant sera en droit de publier ses informations après le délai établi ci-dessus… L'observateur indépendant sera également en droit de rendre publics ses résultats à tous moments en cas de non-respect des protocoles susmentionnés ou lorsqu'il sera clair que les systèmes de partage des informations font défaut ou que les méthodes d'investigation sont déficientes.* »[139]

Obstacles à la mise en œuvre Pendant toute la durée du projet, les difficultés d'accès aux informations et aux concessions représentent un problème récurrent. Bien que l'accès à toutes les informations pertinentes soit prévu par les TdR, les agences refusent régulièrement de coopérer pour permettre cet accès. Et bien que disposant d'une autorisation d'accès rédigée par l'Agent de Coordination, Global Witness rencontre également des problèmes avec les concessionnaires lorsqu'elle tente de pénétrer à l'intérieur des concessions.

Du fait du manque chronique d'aide de la part du FCMO offert à l'Observateur Indépendant et au DI, et de l'incapacité du DFFS à signaler les activités illégales des entreprises en charge de concessions, le projet n'atteint pas les objectifs espérés. En fait, la plupart des suspicions d'activités illégales sont signalées uniquement par l'observateur et ne sont pas suivies de façon satisfaisante par le DFFS. Sauf à une exception près, il ne prend pas les mesures appropriées à l'encontre des entreprises concernées.

En janvier 2002, le gouvernement décide d'imposer un moratoire sur les activités forestières. Cependant, lors d'une enquête réalisée plus tard dans l'année, Global Witness découvre que la compagnie malaisienne GAT International a continué ses activités d'exploitation pendant ce moratoire. Le compte-rendu de ces découvertes entraîne une intense pression diplomatique de la part de la communauté des bailleurs de fonds et pour finir GAT se voit retirer sa licence d'exploitation du bois.

Finalement, en avril 2003, suite à la suspension du FCMRP, au départ du projet de deux consultants expatriés de la FAO et à la rupture des relations entre Global Witness et le MAFF, ce dernier décide de mettre un terme à la coopération.

Le contrat actuel d'OIF

Global Witness a continué à enquêter dans le pays et à révéler au grand jour les crimes forestiers et les cas de corruption et de mauvaises pratiques. Les résultats ont été mis à la disposition des autorités gouvernementales concernées, du nouvel observateur (SGS) et du grand public. Le contrat du nouvel observateur inclut un certain nombre de changements. SGS travaille désormais directement avec l'administration forestière (qui s'appelle maintenant le DFFS) et sa fonction simplifiée est résumée ainsi : « *confirmer que tous les délits forestiers sont signalés et que les mesures ont bien été prises par les agences compétentes du RGC.* » Le terme « *surveillance indépendante* » n'est pas mentionné et cette nouvelle approche consiste principalement à confirmer les informations fournies par les officiels forestiers, plutôt qu'à rechercher des informations indépendamment et de manière proactive.

Le travail actuel de Global Witness au Cambodge vise également à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte dans le secteur forestier et à soutenir un vaste programme de protection de la forêt nationale. Plus spécifiquement, cela se traduit par des activités de lobbying en faveur d'une évaluation indépendante du couvert forestier du Cambodge et d'une estimation exhaustive des biens forestiers du pays, comme prélude à toute décision stipulant que les concessions industrielles constituent un système adéquat de gestion des forêts. Cette approche a été approuvée dans une étude (*Independent Forest Sector Review*), entreprise en 2004.[140] À l'avenir, Global Witness travaillera également en faveur d'un examen des utilisations alternatives des forêts cambodgiennes contribuant à une gestion durable.

A4.2 Global Witness et le Cameroun

Au cours de la dernière décennie, le secteur forestier du Cameroun a connu d'importantes réformes, que ce soit au niveau des structures légales ou institutionnelles. La plupart de ces changements sont étroitement liés à des processus et initiatives dépassant le domaine forestier. L'Encadré 20 offre un résumé des étapes importantes qu'a connu le secteur depuis la fin des années 1980.

Initiatives apparentées à l'observation mises en œuvre au Cameroun

Depuis le milieu des années 1990, diverses initiatives apparentées à l'observation ou à la vérification de divers points de la chaîne de traçabilité du bois ont été mises en œuvre au Cameroun. Même si chacune de ces initiatives a eu un mandat et une portée différents, elles ont souvent été appelées OIF, ce qui a pu porter à confusion.

SGS Pour la première initiative de cette sorte, qui démarre en octobre 1994, SGS est directement chargée par le gouvernement du Cameroun de réaliser un Programme de Vérification des Exportations de Grumes. Son objectif est de vérifier toutes les grumes exportées à partir des ports camerounais (à savoir Douala, le principal port du pays, ou encore Kribi, Campo et Limbe), qui génèrent 80 % des taxes forestières.[141] Le projet vise à améliorer les pratiques de recouvrement fiscal du MINEF. En outre, depuis avril 2003, SGS a travaillé en collaboration avec le MINEF pour mettre en place et gérer une unité se consacrant spécialement à l'observation des flux de grumes, de la source forestière en passant par la chaîne de production et jusqu'aux ports. Cependant, ce projet a été suspendu début 2005 en raison du non-respect par le gouvernement des ses obligations financières au titre du contrat.[142] Pour la même raison, la mise en œuvre complète d'un logiciel développé par SGS a une année de retard.

Adjudications publiques En 1997, pour la première fois, les titres de concession sont attribués par le biais d'une vente aux enchères publiques. Ceci remplace l'ancien système administratif d'attribution qui était considéré comme anti-concurrentiel, non transparent et ne reflétant pas la valeur réelle des ressources. Cependant, cette première tentative est boycottée par l'industrie, et sur les 42 concessions offertes, seules cinq sont attribuées.

Le mouvement de désapprobation de l'industrie s'explique par l'augmentation de la taxe de superficie, qui passe à 2000 FCFA par hectare. Ceci est exacerbé par le fait que cette augmentation est plus le résultat d'une procédure administrative que d'un amendement du droit fiscal, qui aurait demandé un examen minutieux de la part des parlementaires. Une deuxième vente aux enchères publiques est organisée plus tard dans l'année, avec cette

ENCADRÉ 20 : *Le secteur forestier du Cameroun – Historique des étapes importantes*

1988 Préparation de la Loi forestière, avec l'aide du premier Crédit d'Ajustement Structurel (CAS I).

1989 La Banque mondiale pose les réformes de politique forestière comme conditionnalités de tout prêt d'ajustement structurel.

1992 Crise économique et croissance de la demande pour les grumes asiatiques ; la production de bois augmente.

1994 Nouvelle Loi Forestière : changements considérables au niveau des méthodes d'attribution des concessions forestières, ainsi que de la fiscalité et de la gestion forestières. Le droit des communautés à bénéficier directement et financièrement des ressources forestières est reconnu. Création du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF). La monnaie subit une dévaluation de 50%.

1995 Le Ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI) nomme SGS pour s'occuper de l'enregistrement officiel des exportations de grumes.

1996 Lancement de CAS II. Lancement de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

1997 Février : abandon de la première vente par adjudication des concessions après un boycott de l'industrie.
Août : première vente par adjudication des concessions : 26 concessions, 190 enchères ; 16 de ces concessions ne sont pas attribuées au plus offrant.

1998 Lancement de CAS III. Le programme établit des critères d'adjudication des concessions et affirme la nécessité de nommer un Observateur indépendant pour faire le compte-rendu des procédures d'adjudication ; priorité donnée aux forêts communautaires par rapport aux ventes de coupe dans les forêts non permanentes (droits de préemption) ; mise en œuvre d'un programme efficace de recouvrement fiscal.

1999 Approbation par le gouvernement des nouvelles réglementations d'adjudication des concessions ; désignation d'un Observateur Indépendant dont la fonction est de surveiller le processus d'adjudication des concessions.

2000 Le Cameroun répond aux conditions requises de l'Initiative Améliorée en faveur des PPTE. Démarrage du projet d'Observation Indépendante en soutien de l'Application de la Loi Forestière avec deux missions préparatoires, ou missions de détermination de la portée des incidences (voir Encadré 21).

2001 Décret portant sur la réforme du PSRF : dorénavant tous leurs rapports annuels devront faire l'objet d'un audit.

2002 Juin : GFW signe un contrat avec le MINEF pour développer des cartes géo-référencées de toutes les Unités Forestières d'Aménagement, des Ventes de Coupe et des Forêts Communautaires, portant des informations détaillées et montrant les réseaux routiers des forêts du Cameroun. Septembre : nomination d'un nouveau ministre du MINEF.

2003 Octobre : première rencontre interministérielle de l'AFLEG, se tenant au Cameroun.

2004 Décembre : le MINEF est divisé entre le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature et le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF). Pour ce dernier, nomination d'un nouveau ministre.

2005 Février : Rencontre des chefs d'État de la COMIFAC au Congo-Brazzaville, menant à des engagements politiques en faveur d'une gestion durable des forêts. Recommandation pour le lancement d'un programme de certification.

fois une taxe d'occupation commerciale fixée à 1500 FCFA par hectare. 190 entreprises proposent des enchères pour les 26 concessions offertes par le gouvernement.

Les adjudications suivantes sont surveillées par un observateur indépendant, et cette initiative fait l'objet de louanges car elle encourage la transparence et l'équité. Le rôle d'« Observateur Indépendant des Adjudications » est proposé à deux cabinets d'audit et de conseil en gestion, le Cabinet Behle et le Cabinet Okalla. Finalement, c'est ce dernier qui remporte le contrat après une procédure de soumission concurrentielle.

Global Forest Watch (GFW) Cette troisième initiative est lancée en 2002, pour numériser des cartes, développer des systèmes d'information de type SIG et surveiller les modifications du couvert forestier au cours du temps. Cette fonction est confiée à GFW, initiative de l'Institut des Ressources Mondiales (IRM), l'organisation américaine à but non lucratif, ayant développé un programme de télédétection et d'analyse des images satellites. Les objectifs spécifiques du projet sont la production de cartes montrant les limites des concessions forestières, des forêts communautaires et communales, des permis de coupe à court terme (généralement appelés Ventes de Coupe), ainsi que des parcs nationaux et des réserves forestières. En outre, GFW est chargée de surveiller les chemins forestiers et les routes d'accès menant à la forêt en les numérisant chaque années à partir d'images satellites.[143] Pour plus de détails sur l'approche de GFW, prière de consulter l'Annexe 1.

L'OIF au Cameroun

L'OIF basée sur des inspections sur le terrain démarre en 2000 lorsque Global Witness répond à une requête émanant du gouvernement du Cameroun et du DFID, qui souhaitent que soient réalisées deux missions préparatoires en juillet et en octobre cette même année. Leur objectif est de déterminer la nature et l'étendue de l'illégalité dans le secteur forestier camerounais. La deuxième mission sera également soutenue par l'UE et par les agences française et allemande pour le développement et la coopération.

Les deux missions montrent que les activités illicites sont très étendues, qu'elles sont le fait de des compagnies forestières opérant au Cameroun, et que le degré de corruption au sein des autorités forestières est élevé. De plus, elles permettent de prouver qu'en faisant preuve de professionnalisme et en travaillant efficacement sur le terrain, il serait possible d'obtenir des informations objectives sur les délits forestiers grâce auxquelles on pourrait monter des procédures judiciaires et décourager les opérateurs illicites. Peu après, en mai 2001, grâce notamment à l'aide financière de la Banque mondiale, du DFID et de l'UE, Global Witness est nommée comme Observateur Indépendant préposé au soutien de l'Application de la Loi Forestière pour une période transitoire de six mois. En février 2002, son contrat est reconduit pour six mois supplémentaires. Pendant ce temps, le MINEF et les bailleurs de fonds s'accordent sur le fait que l'observateur indépendant devrait être nommé dans le cadre d'une procédure concurrentielle. En mai 2002, Global Witness et le MINEF signent un contrat de deux mois renouvelable jusqu'au moment du démarrage du processus d'adjudication. Global Witness travaille sur cette base jusqu'en mars 2005.

L'objectif global du projet est résumé ainsi : « *Assurer l'objectivité et la transparence des opérations de contrôle entreprises par le MINEF grâce à la participation d'un observateur indépendant bénéficiant d'une bonne crédibilité internationale, et dont les rapports et les recommandations seront rendus publics*. »[144]

En termes pratiques, cela se traduit par le fait :

- d'accompagner les officiels forestiers lors des missions de terrain et d'observer leur travail de contrôle des activités d'exploitation forestière
- de détecter les cas de non-respect de la loi forestière et autres réglementations associées
- d'établir des rapports sur les infractions
- de documenter les cas observés d'illégalité, en travaillant de façon objective et transparente.

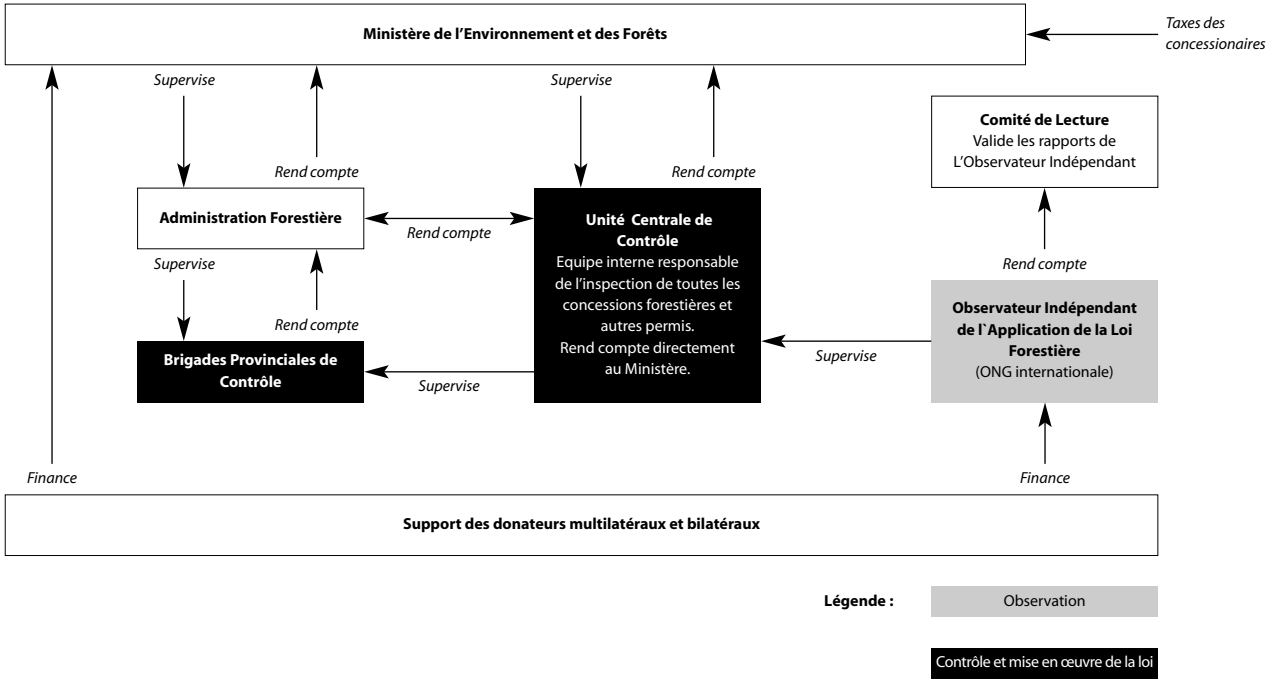
Les rapports de mission sont ensuite rédigés et remis à un comité de validation, appelé le Comité de Lecture, constitué d'employés du ministère, de bailleurs de fonds et de membres de l'équipe de l'observateur indépendant. Ils sont chargés d'examiner les rapports et d'étudier la cohérence et la justesse des recommandations basées sur les faits relatés. (Voir Illustration 11 pour un résumé de l'ensemble des arrangements institutionnels du projet)

Les Termes de Référence de l'Observateur Indépendant établissent les conditions de publication de ses rapports, laquelle a lieu soit après la réunion du Comité de Lecture, ou s'il a été impossible d'organiser un séance de validation des rapports, 30 jours après la date prévue. Dans tous les cas, les rapports sont également publiés sur le site web de Global Witness[145]. Parmi tous les rapports rédigés, seuls les rapports allant du numéro 000 au numéro 012 n'ont pas été sujets à la procédure de validation, car le Comité de Lecture n'avait pas encore été mis en place au moment de leur publication.

Rapports Depuis le début du projet, 120 rapports de mission ont été publiés. Trois rapports récapitulatifs périodiques d'analyse du Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF), contenant des informations sur les autorisations d'exploitation et les données de production, ont également été produits. Le gouvernement et les bailleurs de fonds reçoivent des mises à jour régulières sur les activités de l'Observateur Indépendant (missions de terrain, ateliers, aboutissements et difficultés, ou toutes sortes de précisions pertinentes).

En 2002, DFID, la Banque mondiale et le FMI au Cameroun commanditent une série de rapports d'OIF. Ceux-ci estiment qu'environ 86 millions de dollars ont été perdus en taxes non payées du fait de l'exploitation illégale.

ILLUSTRATION 11 : *Arrangements institutionnels relatifs à l'OIF au Cameroun, 2000-2005*



Les taxes non payées ne sont pas la seule perte ; les dommages et intérêts qui auraient pu être payés si ces affaires étaient passées devant la justice s'élèvent à 621 millions de dollars. Les informations récoltées sont également utiles au Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (PSRF) qui a démarré en 2000 et qui vise à rassembler les forces du MINEF et celles du Ministère des Finances et du Budget (MINFIB) pour parvenir à une meilleure collecte des revenus fiscaux générés par les activités forestières.[146]

Construction d'un climat de confiance Au départ, les officiels du MINEF qui travaillent de près avec l'Observateur Indépendant font preuve de réticence, mais cela est surmonté par le développement d'activités conjointes et par des initiatives de construction d'une confiance réciproque. Peu à peu on constate que la communication s'améliore et que le MINEF accepte de plus en plus de coopérer. Les missions conjointes, planifiées ensemble par l'Observateur Indépendant et l'Unité Centrale de Contrôle (UCC) du MINEF, deviennent la règle plutôt que l'exception. Et c'est seulement lorsque les officiels du MINEF sont incapables ou non disposés à réaliser certaines missions que l'observateur a recours aux missions indépendantes, lesquelles sont prévues par ses Termes de Référence.

Stratégies de conscientisation Le travail de l'Observateur Indépendant consiste également à conscientiser les parties prenantes et à évaluer le travail de manière participative. En mars 2004, un atelier visant à examiner les progrès du projet est organisé à Mbalmayo. Et en avril 2005, un système de suivi du contentieux a été remis aux autorités. L'architecture de ce système été conçu lors d'un atelier participatif organisé à Limbe en février 2005 et impliquant des membres du MINFOF et du Ministère de la Justice. L'analyse continue et les mises à jour régulières devraient permettre d'améliorer la transparence dans le domaine de la poursuite des affaires judiciaires résultant des délits forestiers.

Bailleurs de fonds Depuis son établissement, les bailleurs de fonds finan-

ENCADRÉ 21 : *Les activités de Global Witness au Cameroun*

Juillet/Août 2000 Première et deuxième mission préparatoire.
Mai 2001 Global Witness est nommée Observateur Indépendant pour six mois.
Février 2002 Le contrat de Global Witness est reconduit pour six mois.
Mai 2002 Global Witness et le Gouvernement du Cameroun signent un contrat dans lequel il est stipulé que Global Witness tiendra le rôle d'Observateur Indépendant jusqu'à ce qu'un processus international d'appel d'offres soit mis en place.
Juin 2002 La plus importante amende jamais dressée pour des activités illicites est infligée à la Société Forestière Hazim pour coupes frauduleuses dans l'UFA 10 030. Un montant de 2,5 milliards de FCFA (3,5 millions de dollars à l'époque) est réclamé en amendes, dommages et intérêts. En avril 2005, l'affaire est toujours en instance devant les tribunaux.[148]
Novembre 2002 Publication du premier rapport récapitulatif.
Décembre 2002/Janvier 2003 Première rencontre du Comité de Lecture. Celle-ci est la première d'une série de rencontres trimestrielles régulières (mars, juin et septembre 2003, janvier, avril et décembre 2004).
Mars 2003 Première planification de mission avec l'UCC. Après cela, il n'y aura pas d'autre réunion de planification.
Octobre 2003 Publication du deuxième rapport récapitulatif.
Mars 2004 Atelier d'évaluation du projet à Mbalmayo.
Avril 2004 Le DFID intervient à un moment opportun après que d'autres bailleurs de fonds se soient retirés du projet. Il accepte de financer le projet pendant une année.
Février 2004 Remise du rapport sur le SIGIF au MINEF et au Comité de Lecture.
Mai 2004 Lancement par la CE et le Gouvernement du Cameroun d'un appel d'offres international visant à sélectionner un nouvel Observateur Indépendant.
Juillet 2004 Validation et publication du rapport sur le SIGIF.
Novembre 2004 Annonce dans la presse de la nomination du nouvel Observateur indépendant, Resource Extraction Monitoring (REM).
Décembre 2004 Le MINEF est divisé en deux : d'un côté le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) et de l'autre le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MINEP). De nouveaux ministres sont nommés.
Février 2005 Fin du processus de nomination d'un nouvel Observateur Indépendant. Global Witness est avertie que son contrat se terminera en mars.
Avril 2005 Remise du système de suivi du contentieux au MINFOF.
Avril 2005 Publication du troisième rapport récapitulatif.
Avril 2005 Le nouvel Observateur Indépendant, REM, démarre ses activités.

çant l'Observateur Indépendant ont inclus le DFID, la Banque mondiale, l'UE, l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) et les agences française et allemande pour le développement et la coopération. Cependant, au cours du temps, l'assistance des bailleurs de fonds a diminué et au cours de la dernière année du programme, le projet a été entièrement financé par le DFID. L'engagement des bailleurs de fonds en termes non financiers, c'est-à-dire en termes de soutien et d'influence, a également diminué au cours des années, notamment parce que les autres ministères camerounais n'ont pas été capables de se soumettre aux diverses conditionnalités de l'aide au gouvernement camerounais imposées par les bailleurs de fonds.

L'avenir Les trois prochaines années du projet sont assurées grâce au lancement d'un processus d'appel d'offre international en mai 2004. La phase suivante, financée par le programme STABEX de l'UE, a démarré en avril 2005. Onze organismes sans but lucratif, dont des organismes camerounais, internationaux, académiques et orientés sur le développement, avaient été invités à soumettre des offres ; seul un a répondu à la demande.

La relative faiblesse des nouveaux TdR et l'insuffisance du budget imparti sont quelques-unes des raisons citées par les parties ayant décliné l'invitation. D'une certaine manière, l'objectif du projet est particulièrement vague : « *contribuer à la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance dans les activités forestières et à l'amélioration du contrôle forestier* »[147] De plus, la tendance actuelle privilégie moins l'indépendance de l'observateur et s'oriente plus vers un contrôle renforcé du ministère. Ceci risque d'avoir des conséquences sur le droit de l'observateur à entreprendre des missions indépendantes, sur son droit d'accès aux informations (portant par exemple sur le progrès des poursuites judiciaires) et sur la nécessité d'obtenir une approbation du ministère en plus de celle du comité de lecture.

A4.3 Comparaisons

Les deux programmes sont maintenant entrés dans une nouvelle phase (le Cambodge depuis 2004 et le Cameroun depuis 2005), avec des TdR révisés et de nouvelles organisations chargées de la mise en œuvre. Maintenant que l'OIF, telle qu'elle avait été conçue à l'origine, s'apprête à disparaître, il peut être utile d'établir des comparaisons entre les deux projets initiaux de chaque pays :

En ce qui concerne la conception et le contexte de travail :

- Les deux projets ont eu lieu dans des pays où il y avait de sérieux problèmes de gouvernance, et pas seulement dans le secteur forestier. Transparency International considère le Cameroun comme un pays de « *corruption endémique* ».[149] Et Freedom House donne à chacun des deux pays une note de 6/7 (où 7 signifie « très peu libre ») en termes de droits politiques et de libertés civiques.[150]
- Par conséquent, face au quasi écroulement de la gouvernance dans le secteur, les deux projets étaient fortement dépendants des initiatives de bailleurs de fonds et donc liés à une forme où une autre de conditionnalité d'aide.
- Les deux gouvernements d'accueil s'étaient engagés à tenter de régler les problèmes, et avaient commencé à apporter des changements structurels aux politiques, aux institutions et aux processus, changements dont l'OIF constituait un élément.
- Au Cambodge, les activités de l'observateur entraient dans le cadre d'un programme plus vaste de formation et de soutien financier lié à l'application de la loi forestière, appelé le FCMRP (projet d'observation et de dénonciation des infractions forestières).
- Au Cameroun, il y avait deux autres projets d'observation en plus de l'OIF. L'un était une observation indépendante des adjudications publiques de permis de bois, et l'autre un contrôle basé sur l'observation par satellite de l'évolution du couvert forestier. Plusieurs audits financiers avaient également été requis (lesquels n'ont pas forcément été complétés), dont un audit annuel des méthodes de collecte et d'utilisation des revenus forestiers du PSRF (Programme de Sécurisation des Recettes Forestières).

En ce qui concerne les activités de l'observateur

- Les deux projets étaient essentiellement centrés autour des concessions.
- Les deux projets avaient pour but d'observer les activités de la structure en charge du contrôle plutôt que des les usurper. C'est cette structure qui restait responsable des activités de mise en œuvre de la loi et non l'observateur.
- Au Cambodge, la plupart des travaux sur le terrain ont été réalisés indépendamment de la structure en charge du contrôle, même si les officiels étaient parfois emmenés par la suite sur le lieu des délits pour constater les faits par eux-mêmes. Ceci a permis à l'observateur d'être souple et facilement adaptable, et de sélectionner ses investigations en fonction de l'importance et de la représentativité des délits forestiers.
- Au Cameroun, l'observateur a pris la décision stratégique de donner la priorité aux missions conjointes réalisées aux côtés des agences officielles de mise en œuvre de la loi forestière. Ceci a permis de privilégier une approche sobre et continue, basée sur le développement des relations, le soutien des pairs et le respect de la séparation des rôles.

En ce qui concerne les relations avec les diverses parties prenantes

- Les deux projets ont tous deux soufferts d'un problème de lassitude des bailleurs de fonds, et soit le financement, soit le soutien politique ont eu tendance à disparaître. Ceci est en partie dû au fait qu'ils étaient plus considérés comme des projets temporaires que comme des fonctions continues et qu'ils étaient par conséquent limités par des contraintes de financement.
- Au Cambodge, il y avait deux ministère d'accueil et un « agent de coordination » issu du Conseil des Ministres.
- Au Cameroun, il y avait seulement un ministère d'accueil mais celui-ci était suppléé par un comité de validation – le Comité de Lecture – dont la fonction était de valider l'objectivité et la qualité technique des rapports de mission de terrain avant leur publication.

ANNEXE V : *Projet d'observation des délits forestiers au Cambodge : Échelle d'évaluation des investigations**

Allégations :

	1ÈRE PARTIE : *Critères de hiérarchisation*	**Note**
1	1. Qualité des preuves rassemblées :	
	a) Ancienneté *(1=anciennes, 5=datant de l'année écoulée)* :	_____
	b) Crédibilité *(1=pas crédibles, 5=très crédibles)* :	_____
2	Nombre d'actes illicites flagrants *(1=aucun, 5=plus de cinq)* :	_____
3	Estimation des pertes de revenus pour le gouvernement *(1=moins de 100 000 US$, 5=plus de 500 000 US$)* :	_____
4	Nombre d'années restantes avant le délai de prescription *(1=moins d'une 1, 2=1, 3=2, 4=3, 5=4 années)* :	_____
5	Besoin potentiel d'organiser une opération spéciale *(1=bas, 5=élevé)* :	_____
6	Impact politique de l'investigation (sensibilité du contexte) *(1=impact faible, 5=impact élevé)* :	_____
7	Préjudice environnemental lié aux activités illégales *(1=impact faible, 5=impact élevé)* :	_____
8	Complexité de l'investigation (nombre des parties prenantes/étendue géographique) *(1=peu complexe, 5=très complexe)* :	_____
9	Probabilité d'obtenir une conviction pénale (force des preuves rassemblées et de la juridiction) *(1=faible probabilité, 5=forte probabilité)* :	_____
10	Probabilité de récupérer les sommes dépensées pour l'investigation *(1=faible probabilité, 5=forte probabilité)* :	_____
11	Probabilité de continuation des actes illicites *(1=faible probabilité, 5=forte probabilité)* :	_____
12	Coût estimé de l'investigation et des poursuites judiciaires *(1=moins de 100 000 US$, 5=plus de 100 000 US$)* :	_____
13	Coût de l'investigation jusqu'à maintenant *(1=moins de 1000 US$, 5=plus de 5 000 US$)* :	_____
14	Durée estimée de l'investigation *(1=plus de 4 ans, 2=4 ans, 3=3 ans, 4=2 ans, 5=1 an ou moins)* :	_____
15	Risque pour la sécurité personnelle *(1=risque élevé, 5=risque faible)* :	_____
	Total Recommandations préliminaires	_____

15-30 Ne pas poursuivre pour l'instant (FAIBLE)
31-45 Continuer à rassembler des renseignements (FAIBLE)
46-60 Continuer en même temps que d'autres investigations (MODÉRÉ)
61-75 Poursuivre avec dynamisme (ÉLEVÉ)

2ÈME PARTIE : *Probabilité de succès* %

Le pourcentage de probabilité de succès représente la meilleure estimation de l'évaluateur. Les facteurs qui définissent le succès peuvent être divers : récupération des coûts de préjudice, arrêt des activités illégales sur le site, poursuite en justice des coupables, tort à l'image de marque entraînant la suppression d'autres délits, etc. L'évaluation de la probabilité de succès prend en compte tous les critères énumérés ci-dessus, ainsi que tous les autres critères qui pourraient être pertinents.

Recommandation finale

Approuvé par :_____ Date :_____

* Ce formulaire a été développé par le projet FAO-Global Witness, en place de 1999 à 2003, pour être utilisé par les agents d'application de la loi forestière. Depuis que la direction du projet a changé, ce formulaire n'est plus utilisé.

ANNEXE VI : *Comparaison statistique de différents pays sélectionnés*

Pays classés en fonction du PIB par habitant	République démocratique du Congo (RDC)	Liberia	Mozambique	Cambodge	Ghana	Cameroun	Congo	Indonésie	Honduras	Philippines	Equateur	Pérou	Gabon	Malaisie
Données économiques														
PIB (en millions de $US)[i]	5 527	562	3 495	3 680	6 150	10 089	3 014	172 911	6 426	77 954	24 572	56 430	4 558	94 989
PIB par habitant (en $US)[ii]	107	170	196	303	312	627	811	817	971	989	1 898	2 116	3 846	3 905
% que représente la part de l'agriculture, de la chasse, de la sylviculture et de la pêche dans le PIB [i]	50%	77%	24%	35%	35%	23%	7%	17%	11%	15%	9%	7%	8%	10%
Aide par habitant (en $US)[iii]	16	16	112	37	33	40	115	6	64	7	17	18	55	4
Montant total de l'aide (en millions de $US)[ii]	807	53	2 053	488	653	633	425	1 308	435	571	216	490	71	86
Forêts														
Superficie des terres (en km²)[iv]	2 267 600	96 320	784 090	176 520	230 940	469 440	341 500	1 826 440	111 890	298 170	276 840	1 280 000	257 667	328 550
Zone forestière totale (en km²)[v]	1 352 065	34 812	306 014	93 346	63 352	238 580	220 601	1 049 861	53 825	57 888	105 568	652 153	218 262	192 915
Zones forestières protégées (% de la zone forestière totale)[vi]	6,6%	2,9%	7,5%	25,6%	7,1%	6,0%	4,4%	20,9%	18,3%	5,2%	23,9%	5,1%	3,6%	11,7%
Autres zones forestières (en %)[vii]	93,4%	97,1%	92,5%	74,4%	92,9%	94,0%	95,6%	79,1%	81,7%	94,8%	76,1%	94,9%	96,4%	88,3%
Taux annuel de déforestation (% de la zone forestière totale)[v]	-0,4%	-2%	-0,2%	-0,6%	-1,7%	-0,9%	-0,1%	-1,2%	-1%	-1,4%	-1,2%	-0,4%	-0,01%	-1,2%
Produits forestiers														
Production forestière totale (en milliers de m³)[viii]	70 938	5 470	18 043	9 862	21 782	10 556	2 437	115 552	9 681	16 017	6 187	8 769	2 208	21 141
Production industrielle de bois rond (en milliers de m³)[viii]	3 653	337	1 319	125	1 104	1 300	1 251	32 997	971	2 689	913	1 434	1 688	17 913
Production de bois débité et de panneaux (en milliers de m³)[v]	101	168	31	237	749	736	127	11 007	388	525	2 498	648	251	11 155
Exportations de bois débité et de panneaux (en milliers de m³)[v]	24	2	9	221	350	324	97	8 664	213	80	96	80	152	8 077
Population Data														
Population (en millions)[i]	51,6	3,3	18,4	13,2	19,9	15,8	3,7	211,7	6,8	81,5	12,8	26,7	1,3	24,3
Croissance annuelle de la population (%)[i]	3%	2,5%	2%	1,8%	1,7%	2,1%	2,9%	1,3%	2,5%	1,9%	1,6%	1,5%	2,2%	2,1%
Nombre d'habitants par km² de forêt [ix]	38	95	60	141	314	66	17	202	126	1 408	121	41	6	126
Nombre d'habitants par km² de forêt non protégée [x]	41	98	65	190	338	70	18	255	155	1 485	159	43	6	143
Climat social et politique														
Indice de perceptions de la corruption [xi]	2	Non catalogué	2,8	Non catalogué	3,6	2,1	2,3	2	2,3	2,6	2,4	3,5	3,3	5
Pays libre on non libre [xii]	Non libre	En partie libre	En partie libre	Non libre	Libre	Non libre	En partie libre	En partie libre	En partie libre	Libre	En partie libre	Libre	En partie libre	En partie libre
Droits politiques [xii]	6	5	3	6	2	6	5	3	3	2	3	2	5	4
Libertés civiles [xii]	6	4	4	6	2	6	4	4	3	3	3	3	4	4
Place dans le classement mondial de la liberté de la presse [xiii]	113/167	109/167	70/167	71/167	67/167	88/167	69/167	57/167	Non catalogué	111/167	20/167	36/167	58/167	110/167

Notes

i Division statistique de l'ONU (2002) ; http://unstats.un.org/unsd/databases.htm

ii Calculé à partir des chiffres de la Division statistique de l'ONU (2002) et de la Banque mondiale (2002)

iii Banque mondiale (2002) ; www.worldbank.org/data/

iv CIA World Factbook ; www.cia.gov/cia/publications/factbook/

v FAO Country Profiles (2002) ; www.fao.org/forestry/site/country-info/en

vi IRM (2003) ; http://earthtrends.wri.org/ (Les données de l'IRM sur les zones protégées sont basées sur des calculs du WCMC)

vii Calculé à partir des chiffres de la FAO (2000) et de l'IRM (2003)

viii Statistiques de la FAO (2002); http://faostat.fao.org/faostat/collections?subset=forestry (La production forestière totale, ou production de bois rond, comprend le bois de chauffage et le bois industriel. Le bois industriel comprend les grumes de sciage, les panneaux (contreplaqués, placages, etc.), et autres produits (tannage, distillation, allumettes, pieux, poteaux, bois de mine, etc.)

ix Calculé à partir des chiffres de la Banque mondiale (2002) et de la FAO (2000)

x Calculé à partir des chiffres de la Banque mondiale (2002), de la FAO (2000) et de l'IRM (2003)

xi Transparency International (2004) (Note sur 10. Une note de 5 indique la présence de corruption, moins de 3 indique une corruption rampante. Les indices de TI sont calculés à partir de chiffres provenant d'au moins trois sources de données sur chaque pays) ; www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html#cpi2004

xii Freedom House (2005) (Une note de 1 indique un pays très libre, une note de 7 un pays très peu libre) ; www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/table2005.pdf

xiii Reporters sans Frontières (2004) (Classement mondial de 167 pays ; Les indices de liberté de la presse ont été calculés à partir des réponses apportées à 50 questions par des journalistes, des chercheurs et des experts juridiques) ; www.rsf.org/article.php3?id_article=11715

Références

1 Vertic, 'Confidentiality and verification: The IAEA and OPCW', Trust and Verify N° 114: p.1 ; Mai—juin 2004; www.vertic.org/assets/tv114.pdf

2 Site web du CICR ; 6 août 2001 ; www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/detention?OpenDocument; consulté en mai 2004, et entretiens avec des porte-parole du CICR.

3 Pour plus d'informations sur l'observation des élections, voir par exemple www.osce.org/pa/election, www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm, http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/elections_en.ht, www.thecommonwealth.org, www.cartercenter.org, et www.ifes.org.

4 David Brown et al, 'Review of independent monitoring', p.4, Forest Policy and Environment Group, OD I; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

5 Site web de l'EIA ; www.eia-international.org ; consulté en janvier 2005

6 Arnoldo Contreras-Hermosilla and Global Witness, 'Strategies to reduce legal barriers in the forestry sector' ; 2003 ; www.talailegal-centroamerica.org/downloads/english/strategies_to_reduce_legal_barriers.pdf

7 Seneca Creek Associates and Wood Resources International, '"Illegal" Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry', p.17, prepared for the American Forest and Paper Association ; 2004 ; www.afandpa.org/Content/NavigationMenu/News_Room/Papers_Reports1/AFPAIllegalLoggingReportFINAL2.pdf

8 Voir www.illegal-logging.info/ pour obtenir des informations sur la gamme des processus politiques internationaux visant à améliorer l'application de la loi forestière et la gouvernance.

9 DFID, 'Statement from G8 Environment and Development Ministerial', Derbyshire, R.-U., 17-18 mars 2005 ; www.dfid.gov.uk/news/files/illegal-logging-g8-statement.asp, consulté en avril 2005

10 Duncan Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID', p.12 ; 2002 ; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

11 IIED, 'Forest governance learning group update', p.3 ; 2004 ; www.iied.org/docs/flu/FGLG_Update_Decembero4.pdf

12 Adaptation du texte d'Anwar Shah et Mark Schacter, 'Combating corruption: look before you leap', in Finance & Development, p.43 ; Décembre 2004 ; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf

13 Voir www.publishwhatyoupay.org pour des renseignements sur l'EITI

14 US Senate, 'Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act 2005 : Extraction of Natural Resources', S.2812 ; Novembre 2004

15 Forest Trends, 'Strategies to Combat Illegal Logging and Forest Crime', p.2 ; 2003 ; www.forest-trends.org/documents/publications/tech_briefs/9illegal_logging.pdf

16 Alain Karsenty, 'Vers la fin de l'Etat forestier? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun' ; Octobre 1999 ; www.politique-africaine.com/numeros/pdf/075147.pdf

17 IIED, 'Valuing Forests: A Review of Methods and Applications in Developing Countries', p.6, IIED Environmental Economics Programme ; 2003 ; www.iied.org/docs/eep/valuing_forests.pdf

18 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.58, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

19 David Kaimowitz, 'Forest Law Enforcement and Rural Livelihoods', International Forestry Review 5(3), p.119 ; 2003 ; www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/research/flegt/dk_ifr.pdf

20 Debra J. Callister, 'Corrupt and illegal activities in the forestry sector: Current understandings, and implications for World Bank forest policy', Draft for Discussion, Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical Studies, World Bank ; Mai 1999 ; www.illegal-logging.info/papers/Corruption.rtf

21 Arnoldo Contreras-Hermosilla, 'Illegal Forest Production and Trade, An overview', p.2 ; 28 Mai 2002 ; http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocName/IllegalForestProductionandTradeAnOverviewMay2002byArnoldoContreras1/$File/ArnoldoPaperShortFormat.pdf

22 Adapté du texte de Duncan Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID', Appendix 2 ; 2002 ; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

23 Filippo Del Gatto, 'The impacts of unregulated forestry production in Honduras', p.2, REMBLAH-COSPE ; 2004 ; www.talailegal-centroamerica.org/downloads/english/The%20impacts%20of%20unregulated%20forestry%20production%20in%20Honduras.pdf

24 Arnoldo Contreras-Hermosilla, 'Barriers to legality in the forest sectors of Honduras and Nicaragua', p.2 ; 2003 ; www.talailegal-centroamerica.org/downloads/english/barriers_hond_nic_arnoldo_web.pdf

25 Andy White and Alejandra Martin, 'Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition', p.21, Forest Trends and Center for International Environmental Law ; 2002 ; www.forest-trends.org/documents/publications/tenurereport_whoowns.pdf

26 Adapté du site www.courts.wa.gov/newsinfo/resources/index.cfm?fa=newsinfo_jury.termguide&altMenu=Term ; consulté en mai 2005

27 Ann R. Melle, 'The U.S. Forest Service Approach to Forest Law Enforcement', p.3, Presentation to the East Asia Ministerial Conference On Forest Law Enforcement and Governance ; Septembre 2001 ; http://lnweb18.worldbank.org/eap/eap.nsf/Attachments/FLEG_S7a-2/$File/7a+2+Anne+Melle+-+USFS.pdf

28 Duncan Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID', p.22 ; 2002 ; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

29 Déclaration d'Alain Karsenty au *Journal Bubinga*, cité dans le 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=&cnshow=news&start_from=&ucat=33&, consulté en janvier 2005

30 Duncan Brack and Gavin Hayman, 'Intergovernmental Actions on Illegal Logging - Options for intergovernmental action to help combat illegal: A scoping study prepared by RIIA for DFID', p.16 ; Mars 2001 ; www.illegal-logging.info/papers/Illegalloggingfinalreport.pdf

31 FAO Country Information, 2003 ; www.fao.org/forestry/ ; consulté en février 2005

32 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.53, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

33 Adapté de l'étude de David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', Appendix One, Forest Policy and Environment Group, ODI, commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf

34 Étude du Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management intitulée 'Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)', qui aété commanditée par le Joint Coordinating Committee, constitué de six ministres et de six donateurs, 2004 ; www.cambodia-forest-sector.net ; consulté en mars 2005

35 Compilé à partir de l'article de J. Smith et al, 'Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia', International Forestry Review, 5(3), p.294 ; Septembre 2003
36 J. Smith et al, 'Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia', International Forestry Review, 5(3), p.294 ; Septembre 2003
37 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.8, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
38 Des missions préparatoires ou missions d'établissement de la portée des impacts ont déjà été réalisées par Global Witness au Cameroun, et d'autres sont prévues en 2005 au Honduras et au Ghana. Les rapports de mission peuvent être consultés à l'adresse web suivante www.globalwitness.org\projects
39 Adapté du texte de from David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.36, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
40 Mary Hobley, 'Uganda Forest Sector Policy and Strategy Project, End of Project Review (Draft 2)', p.23; 11-15 Octobre 2004
41 Communication personnelle de James Acworth ; Mars 2005
42 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.48, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004; que www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
43 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.49, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
44 Pour des informations sur les outils de planification participative, consulter les sites de la FAO (www.fao.org/participation/default.htm), de Livelihoods Connect (www.livelihoods.org/info/info_toolbox.html) et de l'IIED (www.iied.org/sarl/pla_notes/whatispla.html)
45 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.9, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
46 Voir par exemple le texte de Giel Ton and Paul de Clerck, 'Illegal timber from Cameroon to the Netherlands: Half-hearted policy and the unruly practise', Milieudefensie, 2004 ; www.milieudefensie.nl/foenl/publications/MD_Cameroon_eng.pdf
47 Global Witness, 'Rapport d'analyse des données produites par le Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF) au Cameroun. Exercise 2002/2003' ; 2004 ; www.globalwitness.org\projects. Consulter également l'Annexe 4 du présent guide.
48 Francisco Quiroga et al, 'Forest Statistics Improve in Latin America', p.14, ITTO Tropical Forest Update 13(1) ; 2003 ; www.itto.or.jp/live/contents/download/tfu/TFU.2003.01.English.pdf
49 Présentation donnée par l'ITTO lors d'un atelier de travail du CSAG-TAG sur l'exploitation forestière illégale, Interlaken, Suisse ; Juillet 2004. Consulter également l'Annexe 3 du présent guide.
50 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.52, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
51 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p.51, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
52 Article d'Anwar Shah et Mark Schacter, 'Combating corruption: look before you leap', Finance & Development, p. 43 ; Décembre 2004 ; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf
53 CE, 'Accords de Partenariat Volontaires', FLEGT Note d'information 7 ; p. 2 2004 ; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/7_voluntary_partnership_agreements_fr.pdf
54 Andrew Mitchell et al, 'Independent verification of legal timber: complementing certification and encouraging positive governance?', International Forestry Review, 5(3), p. 268 ; Septembre 2003
55 Thomas G Weiss, 'International ONG, global governance and social policy in the UN system', p.10, Globalism and Social Policy Programme, STAKES, Helsinki, Finlande ; Mars 1999 ; www.stakes.fi/gaspp/occasional%20papers/gaspp3-1999.pdf
56 Nalin M. Kishor et Ken L. Rosenbaum, 'Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector', International Forestry Review, 5(3), p. 214 ; Septembre 2003
57 Pour le Ghana, voir par exemple le site www.fcghana.com/
58 Au Cameroun, des déclarations ont été faites en avril et en octobre 2004. Voir le 'Communiqué N°0097/MINEF/SG/CJ/UCC du 22/10/04' publié sur le site www.minef.cm/ (consulté en novembre 2004) et dans des journaux locaux ; 22 octobre 2004
59 Rapports de Global Witness, 'Chainsaws speak louder than words', Mai 2000 ; 'The credibility gap and the need to bridge it', Juin 2001 ; et 'Deforestation without limits', Juillet 2002 ; www.globalwitness.org
60 Global Witness, 'Contrôle et suivi des infractions forestières au Cameroun : Troisième rapport sommaire de l'observateur indépendant, Juillet 2003 – Février 2005, p. 30 ; 2005; www.globalwitness.org/projects/
61 Samuel Assembe, 'Stakeholder Perspectives: Consultation Synthesis Report', Rapport pour Global Witness, Independent Observer in Support of Forest Control, Cameroon ; Novembre 2004
62 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p. 34, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
63 Samuel Assembe, 'Stakeholder Perspectives: Consultation Synthesis Report', p.7, Report for Global Witness, Independent Observer in Support of Forest Control, Cameroon ; Novembre 2004
64 Global Witness, 'Project completion report', p.5, rapport soumis à la Danida ; 2004
65 Duncan Brack, 'Lessons from international agreements', International Forestry Review, 5(3), p. 245 ; Septembre 2003
66 Rex Victor O. Cruz et Maricel A. Tapia, 'A review of the Multi–Sectoral Forest Protection Committees in the Philippines', p. 3, Forest Policy and Environment Group, ODI Forestry Briefing 6 ; Février 2005 ; www.odifpeg.org.uk/publications/policybriefs/forestrybriefings/index.html
67 Anwar Shah et Mark Schacter, 'Combating corruption: look before you leap', Finance & Development ; Decembre 2004, p. 40 ; www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf
68 Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management, 'Independent Forest Sector Review : The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)', étude commanditée par le Joint Coordinating Committee, constitué de 6 ministres et de 6 donateurs, 2004 ; www.cambodia-forest-sector.net ; consulté en mars 2005
69 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p. 23, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
70 Global Witness, 'Contrôle et suivi des infractions forestières au Cameroun : Troisième rapport sommaire de l'observateur indépendant, Juillet 2003 – Février 2005, p. 33 ; 2005 ; www.globalwitness.org/projects/

71 Global Witness, 'Contrôle et suivi des infractions forestières au Cameroun : Troisième rapport sommaire de l'observateur indépendant, Juillet 2003 – Février 2005, p. 22 ; 2005 ; www.globalwitness.org/projects/
72 Alain Karsenty, 'Underlying causes of illegal exploitation of tropical timber', International Forestry Review, 5(3), p. 239 ; Septembre 2003
73 Voir par exemple le texte de James Mayers et Stephen Bass, 'Policy that works for Forests and People', Earthscan / IIED, 2004, et le site web de l'IIED www.policy-powertools.org/index.html
74 WWF, 'Juribase Environnement Cameroun. Recueil des textes juridiques relatifs à l'environnement et aux forêts au Cameroun', Éditions AFRLEX; 2003
75 Global Witness 'Legal Guide for the Control of Forest Activities', Cameroun ; 2003
76 Global Witness, 'Contrôle et suivi des infractions forestières au Cameroun : Troisième rapport sommaire de l'observateur indépendant, Juillet 2003 – Février 2005, p. 26 ; 2005 ; www.globalwitness.org/projects/
77 Voir Global Witness, 'The Credibility Gap – and the Need to Bridge it', p. 28, 2001 www.globalwitness.org/reports/download.php/00052.pdf
78 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p. 52, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
79 IIED, 'Forest governance learning group update', p.5 ; 2004 ; www.iied.org/docs/flu/FGLG_Update_Decembero4.pdf
80 David Brown et al, 'Review of Independent Monitoring', p. 54, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
81 Déclaration jointe de 165 ONG, 'Controling Timber Imports into the EU', p. 1 ; 2004 ; www.fern.org/pubs/ONGtats/Controlling%20timber%20imports%20into%20the%20EU%2012.04.pdf
82 Profor and ERM, 'Assessment of five forest certification schemes', p. 1, étude produite pour le UK Government Timber Procurement Policy Central Point of Expertise in Timber, CPET Phase 1 Final Report ; Novembre 2004 ; www.illegal-logging.info/documents.php#153
83 Profor and ERM, 'Assessment of five forest certification schemes', p. 3, étude produite pour le UK Government Timber Procurement Policy Central Point of Expertise in Timber, CPET Phase 1 Final Report ; Novembre 2004 ; www.illegal-logging.info/documents.php#153
84 SGS Global Trade Solutions, 'Legal Origin of Timber as a Step Towards Sustainable Forest Management (Final Draft)' , p. 2, étude réalisée pour la World Bank / WWF Alliance ; Septembre 2002 – Juin 2003; http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/LegalOriginofTimberasaSteptowardSustainableForestManagement/$FILE/Legal+Origin+of+Timber+as+a+Step+Towards+Sustainable+Forest+Management.pdf
85 GFW, 'Global Forest Watch Cameroon charter'; 2001
86 Site web de GFW ; www.globalforestwatch.org/english/centralafrica/index.htm ; consulté en novembre 2004
87 GFW, 'Interactive Forest Atlas Cameroon' ; 2005 ; www.globalforestwatch.org/english/interactive.maps/cameroon.htm ; consulté en mai 2005
88 Site web de GFW ; www.globalforestwatch.org/english/centralafrica/index.htm ; consulté en novembre 2004
89 WRI/GFW et al, 'Request for written input on monitoring indicators: monitoring the compliance of the private logging sector with their commitments towards sustainable management of forest resources in Central Africa' ; Décembre 2003
90 GFW, 'Independent Forest Concession Monitoring System in Central Africa - Pre-launch update', p.7; November 2004; www.globalforestwatch.org/english/centralafrica/pdfs/FORCOMS_update_Nov2004_2.pdf
91 Down to Earth, 'BRIK – a flawed approach', Down to Earth ; Lettre d'information n° 60 ; Février 2004 ; http://dte.gn.apc.org/60FOR.HTM, consulté en octobre 2004
92 David Brown et al, 'Review of independent monitoring', p. 29, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
93 Timber Trade Federation, 'TTF host Indonesia seminar'; Février 2004 ; www.ttf.co.uk/news/releases/2004/february.asp, consulté en février 2005
94 Site web de l'EIA ; www.eia-international.org/ ; consulté en janvier 2005.Voir également le site de Telapak ; www.telapak.org
95 Ministerio del Ambiente del Ecuador, 'Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador', Novembre 1999 ; www.ambiente.gov.ec/AMBIENTE/info_general/docs/Ambiente.PDF
96 Communication personnelle de Hans Thiel ; Avril 2005
97 Hans Thiel, communication personnelle; Avril 2005
98 Transparency International, 'Progress towards containment of forest corruption', October 2002 ; www.transparency.org/fin/dnld/fininfonote_web_nov19.pdf
99 Christine Haugen, 'Logging illogic', World Watch ; 1er septembre 2002 ; www.findarticles.com/p/articles/mi_go1690/is_200209/ai_n7228692, consulté en octobre 2002. Voir également www.worldwatch.org
100 David Brown et al, 'Review of Independent monitoring', p. 47, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
101 CEDENMA, 'Ecuador's innovative forest control system under threat' ; 2004. Voir le site web du CEDENMA www.cedenma.org
102 El Universo, 'Ecuador no concreta un adecuado control forestal' ; 3 janvier 2005
103 International Coral Reef Action Network, 'SGS may resume forestry oversight role in Ecuador', p. 11 ; Février 2004 ; www.icran.org/MAR/doc/EcoAmericas.pdf
104 The Economist, 'Logging in Ecuador: cut down: the courts versus the rainforest' ; 30 octobre 2003; www.economist.com/World/la/displayStory.cfm?story_id=2180363, consulté en novembre 2004
105 Forest Integrity Network, 'Ecuador's licensing reforms threatened', p. 3, FIN Newsletter # 6 ; Octobre 2003 www.transparency.org/fin/dnld/newsletters/fin_nl-6.pdf
106 El Comercio, 'El control forestal en el país, sin reparos legales' ; 28 décembre 2004
107 David Brown et al, 'Review of independent monitoring', p. 11, Forest Policy and Environment Group, ODI, étude commanditée par le DFID ; 2004 ; www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFM%20Final.pdf
108 Site web de l'UNESCAP ; www.unescap.org/drpad/publication/integra/volume1/philippines/1plo5b01.htm
109 Rex Victor O. Cruz et Maricel A. Tapia, 'A review of the Multi–Sectoral Forest Protection Committees in the Philippines', p. 3, Forest Policy and Environment Group, ODI Forestry Briefing 6 ; Février 2005 ; www.odifpeg.org.uk/publications/policybriefs/forestrybriefings/index.html
110 Jake Brunner et al, 'Forest Problems and Law Enforcement in Southeast Asia: The Role of Local Communities', p. 8 WRI Resources Policy Brief ; vers 2000 ; http://pdf.wri.org/repsi_forcam3.pdf
111 The Guardian, 'Philippines bans logging after fatal floods'; 6 décembre 2004; www.guardian.co.uk/international/story/0,,1367131,00.html, consulté en février 2005
112 Site web de l'International Ombudsmen Institute ; www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/eng_home.html, consulté en février 2005
113 Pour plus d'informations sur le Conseil des Pratiques Forestières et la sylviculture en Colombie-Britannique, consulter les sites www.fpb.gov.bc.ca/ et www.bcforestinformation.com/PDFs/FSA-013-E.pdf
114 Ministère ontarien des richesses naturelles ; http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/audit.cfm#contents, consulté en février 2005

115 CE, 'Communication de la Commission : Application des Réglementations Forestières, Gouvernance et Échanges Commerciaux (FLEGT), Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne, p. 13, COM (2003) 251 final ; 21 mai 2003 ; http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2003/com2003_0251fr01.pdf

116 RIIA, 'European Forestry Institute to study the impacts of reduction of illegal logging in European Russia on the EU and European Russia forest sector and trade' ; 23 mars 2003 ; www.illegal-logging.info/news.php?newsId=198, consulté en novembre 2004

117 CE, 'Quelles sont les implications de l'OMC ?', FLEGT Note d'information 8 ; 2004 ; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/8_FLEGT_WTO_fr.pdf

118 CE, 'Accords de Partenariat Volontaires', FLEGT Note d'information 7 ; 2004 ; http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/docs/7_voluntary_partnership_agreements_fr.pdf

119 CE, 'Proposition de Règlement du Conseil concernant la mise en place d'un régime d'autorisation volontaire FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne', p.6, COM (2004) 515 final ; 20 juillet 2004 ; http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0515fr01.pdf

120 Institut des Ressources Mondiales, 'Monitoring for impact', Volumes I et II ; 2000 http://biodiv.wri.org/pubs_description.cfm?PubID=3003, consulté en octobre 2004

121 Duncan Brack et al, 'Controlling the international trade in illegally logged timber and wood products: A study prepared by RIIA for DFID' ; Février 2002 ; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

122 Dennis P. Dykstra et al, 'Technologies for Wood Tracking: Verifying and Monitoring the Chain of Custody and Legal Compliance in the Timber Industry', Banque mondiale ; Décembre 2002; http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/TechnologiesforWoodTrackingReport2002WorldBank560KBPDF/$FILE/TechnologiesforWoodTrackingReport2002.pdf

123 ERM, 'Feasibility of and best options for systems for the identification, verification, licensing / certification and tracking of legality of timber and related products for imports into the EU', étude réalisée pour la CE ; 2003 ; www.illegal-logging.info/documents.php#63, consulté en janvier 2005

124 Steve Johnson, 'Estimating the extent of illegal trade of tropical forest products', International Forestry Review 5(3), p. 249 ; 2003

125 Filippo del Gatto, 'El Comercio no Documentado de Madera en Centro América: Comparación de Datos Estadísticos y Evidencia Anecdótica', p. 2 ; 2004 ; www.talailegal-centroamerica.org/downloads/spanish/8commercio_regional_sp8_v3%20with%20Annex%201.pdf

126 Global Witness, 'Rapport d'analyse des données produites par le Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF) au Cameroun. Exercice 2002/2003', p. 1 ; 2004; www.globalwitness.org\projects

127 WWF/World Bank Alliance et DFID, 'Proposed 10-Step Program to Curb Illegal Logging in Indonesia and Improve Law Enforcement', Djakarta Indonésie ; 2005

128 GFW, 'Aperçu de la situation de l'exploitation forestière au Cameroun, p. 7 ; 2000 ; http://www.globalforestwatch.org/common/cameroon/french/report.pdf

129 Forest Watch Ghana, 'Ghana loses c900 billion ($100 million) annually from uncollected timber rights fees', The Daily Graphic, 8 octobre 2004

130 Global Witness, 'Application de la loi forestière au Cameroun : Deuxième rapport récapitulatif de l'observateur indépendant, Décembre 2001– Juin 2003', p. 8 ; 2003 ; http://www.globalwitness.org/projects/cameroon/downloads/cameroun2_web.pdf

131 FEMA, 'Environmental Control System on Rural Properties', p. 11 ; 2001 ; http://www.forestforum.org.uk/docs/MatoGrossoPaper.pdf

132 Philippe Auzel, 'Real Time Monitoring of Logging Activity using Remote Sensing', p. 13, Technical report prepared for Forests Monitor ; Août 2003 ; www.forestsmonitor.org/reports/Auzel_realtime/Auzel_realtime_monitoring.pdf

133 Duncan Brack et al, 'Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products: A study prepared by RIIA for DFID', Appendix 4 ; 2002; www.illegal-logging.info/papers/1_ControllingTrade.pdf

134 ERM, 'Feasibility of and Best Options for Systems for the Identification, Verification, Licensing / Certification and Tracking of Legality of Timber and Related Products for Imports into the EU', p.23, Étude réalisée pour la CE ; 2003 ; www.illegal-logging.info/documents.php#63, consulté en janvier 2005

135 Andrew Mitchell et al, 'Independent verification of legal timber: complementing certification and encouraging positive governance?', International Forestry Review, 5(3), p.273 ; Septembre 2003

136 Andrew Mitchell et al, 'Independent verification of legal timber: complementing certification and encouraging positive governance?', International Forestry Review, 5(3), p.268 ; Septembre 2003

137 Adaptation du texte de SGS Global Trade Solutions, 'Legal Origin of Timber as a Step Towards Sustainable Forest Management (Final Draft)' , p.12, étude réalisée pour la Banque mondiale / WWF Alliance ; Septembre 2002 – Juin 2003 ; http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/LegalOriginofTimberasaSteptowardSustainableForestManagement/$FILE/Legal+Origin+of+Timber+as+a+Step+Towards+Sustainable+Forest+Management.pdf

138 FAO et Global Witness, 'Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia' ; Novembre 1999

139 FAO et Global Witness, 'Terms of Agreement for an Independent Monitor in Cambodia' ; Novembre 1999

140 Cambodia Donor Working Group on Natural Resource Management, 'Independent Forest Sector Review: The Forest Sector in Cambodia (Part I: Policy Choices, Issues and Options)', étude commanditée par le Joint Coordinating Committee, constitué de 6 ministères et de 6 donateurs, 2004 ; www.cambodia-forest-sector.net, consulté en 2005

141 Jake Brunner et François Ekoko, 'Case study 3: Cameroon', chapitre de Frances Seymour et Navroz Dubash, 'The right conditions', p. 68, WRI ; 2000 ; http://pdf.wri.org/iffeforest.pdf

142 Déclaration personnelle d'Antoine de la Rochefordière, Directeur de Programme, Natural Resources Monitoring Services, Trade Assurance Services, SGS ; Février 2005.

143 GFW, 'Global Forest Watch Cameroon charter'; 2001

144 MINEF et Global Witness, 'Terms of Reference for the transition phase of the Project "Independent observer in support to control and monitoring of forestry-related offences"', p. 4 ; Mai 2002. www.globalwitness.org/projects/cameroon/downloads/Terms%20of%20Reference%2023%20May%20E.pdf

145 http://www.globalwitness.org/projects/cameroon/fr/field.php

146 Philippe Auzel et al, 'Evolution of the exploitation of Cameroon's forests: national production, illegal exploitation, perspectives', p. 3, étude commanditée par le DFID ; Novembre 2002 ; http://www.illegal-logging.info/papers/Eng_summary_Nov_2002.pdf

147 MINEPAT, 'Appel d'offres International Restreint pour une Assistance Technique au Projet d'Observateur Indépendant au Contrôle et au Suivi des Infractions Forestières', p. 38 ; Mai 2004

148 Le plus récent des rapports périodiques ayant trait à cette affaire et à d'autres cas de contentieux liés à des violations de la loi forestière est contenu dans le communiqué de presse du MINFOF du 5 avril 2005 ; www.minef.cm/FR/liste_contentieux.htm, consulté en mai 2005

149 Transparency International, Indice de perception de la corruption 2004 ; http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.fr.html ,consulté en février 2005

150 Site web de Freedom House ; www.freedomhouse.org/research/survey2005.htm, consulté en février 2005

Autres rapports publiés par Global Witness

Disponibles sur notre site Internet : **http://www.globalwitness.org**

Contrôle et Suivi des Infractions Forestières au Cameroun | Troisième Rapport Sommaire de l'Observateur Indépendant Juillet 2003 – Février 2005
publié en Avril 2005

Making it Add Up | A Constructive Critique of the EITI Reporting Guidelines and Source Book
publié en Février 2005

Dangerous Liaisons | The Continued Relationship Between Liberia's Natural Resource Industries, Arms Trafficking and Regional Insecurity
publié en Décembre 2004

Taking a Cut | Institutionalised Corruption and Illegal Logging in Cambodia's Aural Wildlife Sanctuary
publié en Novembre 2004

La Clé de Kimberley | Contrôles Internes Des Diamants
publié en Octobre 2004. Rapport publié en association avec Partnership Africa Canada.

Le Riche, Et le Pauvre | Diamants du Développement et Diamants de la Pauvreté: Les possibilités de changement dans les champs alluviaux de diamants artisanaux en Afrique
publié en Octobre 2004. Rapport publié en association avec Partnership Africa Canada.

Déjà Vu | Diamond Industry Still Failing to Deliver on Promises
publié en Octobre 2004. Rapport publié en association avec Amnesty International.

Ruée et Ruine | Le commerce dévastateur des ressources minières dans le Sud du Katanga en République Démocratique du Congo
publié en Septembre 2004

Resource – Curse or Cure? | Reforming Liberia's government and logging industry
publié en Septembre 2004

S.O.S. Toujours la même histoire | Une étude contextuelle sur les ressources naturelles de la République Démocratique du Congo
publié en Juin 2004

Liberia – Back To The Future | What is the Future of Liberia's Forests and its Effects on Regional Peace?
publié en Mai 2004

Broken Vows | Exposing the Loupe Holes in the Diamond Industry's Efforts to Prevent the Trade in Conflict Diamonds
publié en Mars 2004

Time for Transparency | Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues
publié en Mars 2004

Application de la loi forestière au Cameroun | Deuxième Rapport Récapitulatif de l'Observateur Indépendant Décembre 2001 – Juin 2003
publié en Octobre 2003

A Conflict of Interests | The Uncertain Future of Burma's Forests
publié en Octobre 2003

For a Few Dollars More | How al Qaeda Moved into the Diamond Trade
publié en Avril 2003

Les Suspects Habituels | Les armes et les mercenaires du Liberia en Cote d'Ivoire et en Sierra Leone
publié en Mars 2003

Application de la Loi Forestière au Cameroun | Premier Rapport Récapitulatif de l'Observateur Indépendant Mai – Novembre 2001
publié en Novembre 2002

Enterrer La Hache | L'industrie forestière libérienne, moteur du désastre humanitaire du Liberia, menace pour la Sierra Leone
publié en Septembre 2002

Deforestation Without Limits | How the Cambodian Government Failed to Tackle the Untouchables
publié en Juillet 2002

Tous Les Hommes des Présidents | L'histoire accablante du pétrole et des affaires bancaires dans la guerre privatisée de l'Angola
publié en Mars 2002

Branching Out | Zimbabwe's Resource Colonialism in Democratic Republic of Congo
publié en Février 2002

Can Controls Work? | A Review of the Angolan Diamond Control System
publié en Décembre 2001

Sur mesure pour Taylor | Le rôle crucial des forêts du Libéria sur le conflit régional
publié en Septembre 2001

The Credibility Gap | and the Need to Bridge It—Increasing the pace of forestry reform
publié en Mai 2001

Review of the Sierra Leone Diamond Certification System | Proposals and Recommendations for the Kimberley Process for a Fully Integrated Certification System (FICS)
publié en Avril 2001

Conflict Diamonds | Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds
publié en Juin 2000

Chainsaws Speak Louder Than Words
publié en Mai 2000

Timber Takeaway | Japanese Over-consumption – the Forgotten Campaign
publié en Mars 2000

The Untouchables | Forest Crimes and the Concessionaires – Can Cambodia Afford to Keep Them?
publié en Décembre 1999

A Crude Awakening | The Role of the Oil and Banking Industries in Angola's Civil War and the Plundering of State Assets
publié en Décembre 1999

Made in Vietnam—Cut in Cambodia | How the Garden Furniture Trade is Destroying Rainforests
publié en Avril 1999. Rapport publié en association avec Friends of the Earth.

Crackdown or Pause | A Chance for Forestry Reform in Cambodia?
publié en Février 1999

A Rough Trade | The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict
publié en Décembre 1998

Going Places | Cambodia's Future on the Move
publié en Mars 1998

Just Deserts for Cambodia | Deforestation & the Co-Prime Ministers' Legacy to the Country
publié en Juin 1997

A Tug of War | The Struggle to Protect Cambodia's Forests
publié en Mars 1997

Cambodia, Where Money Grows on Trees | Continuing Abuses of Cambodia's Forest Policy
publié en Octobre 1996

RGC Forest Policy & Practice | The Case for Positive Conditionality
publié en Mai 1996

Corruption, War & Forest Policy | The Unsustainable Exploitation of Cambodia's Forests
publié en Février 1996

Thai-Khmer Rouge Links & the Illegal Trade in Cambodia's Timber
publié en Juillet 1995

Forests, Famine & War | The Key to Cambodia's Future
publié en Mars 1995

Remerciements

Ce guide a été réalisé grâce au soutien financier du Ministère britannique du Développement International (DFID).

Le diagramme de la section 3.3.3 de ce rapport est basé sur les résultats de l'utilisation par Global Witness du logiciel primé d'i2 Limited, utilisé par de nombreux services secrets et agences d'application de la loi à travers le monde. Ce logiciel permet d'entreprendre des enquêtes complexes faisant intervenir des bases de données énormes et variées, et fournit des outils d'analyse et de visualisation qui sont utilisés par 1500 organisations dans 90 pays. i2 Limited a très généreusement et exceptionnellement fourni ce logiciel gratuitement à Global Witness, ainsi qu'un soutien technique intensif.

Toutes les photos sont de Global Witness © sauf indication contraire.

Conception de Dan Brown
(design@dbrown.co.uk)

Imprimé et relié par Fieldfare Press Ltd, Cambridge

Imprimé à 100% sur du papier recyclé et non traité.

Global Witness Publishing Inc.
8th Floor, 1120 19th Street NW
Washington DC 20036
Etats-Unis

© Global Witness Inc. 2005. N'importe quelle partie de cetter guide peut être reproduite sans la permission des auteurs, à condition que cela ne soit pas dans un but commercial et que cela contribue à la protection des droits de l'Homme et de l'environnement.

ISBN 0-9768481-6-3