

Document de Recherche

Alison Hoare

Energie, Environnement et Ressources | Janvier 2015

Commerce de Bois Illégal L'Action au Cameroun

Une Évaluation de Chatham House

Table des matières

Résumé analytique	2
Introduction	3
Contexte	4
Attention des médias	6
L'action du gouvernement	7
Progrès réalisés par le secteur privé	19
Estimation des niveaux de commerce de bois illégal	21
Conclusions et recommandations	25
Annexe 1 : Notes d'évaluation des politiques pour 2008 et 2013	27
Annexe 2 : Méthodologie	29
Glossaire	32
À propos de l'auteure	34
Remerciements	35

Résumé analytique

La présente évaluation de l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts au Cameroun et de l'action engagée en réponse au problème semble indiquer un enlèvement des progrès depuis 2010. La réforme du cadre législatif du secteur forestier n'est pas encore achevée et, malgré quelques progrès au niveau de la disponibilité d'informations sur la foresterie, de nombreuses lacunes restent à combler. Qui plus est, le principe de transparence n'est toujours pas généralement accepté au sein du gouvernement. La mise en application des lois reste un maillon faible de la chaîne et les systèmes de gestion de l'information sont jugés inadéquats. Plus que tout, la corruption reste répandue et l'on perçoit un manque de volonté politique porteuse de changement.

Si quelques signes de progrès se manifestent dans le secteur privé – la superficie de forêts vérifiées et certifiées légales a augmenté – les activités illégales sont omniprésentes dans l'ensemble de la filière. On estime que la moitié de la production de bois est issue du secteur artisanal informel, qui alimente principalement le marché national. Cependant, les activités illégales sont également courantes dans les chaînes d'approvisionnement international : le bois provenant des « petits permis » et des ventes de volume sur pied serait particulièrement problématique. Cette situation est préoccupante compte tenu de l'augmentation anticipée du bois issu de ces permis sous l'effet de la pression croissante exercée sur les forêts par d'autres secteurs.

Depuis 2000, le commerce a tendance à délaisser les marchés sensibles : l'Union européenne perd de son importance en tant que destination des exportations camerounaises de produits de la filière bois, tandis que la part de la Chine augmente énormément. Cela a des incidences sérieuses sur les stratégies de lutte contre le commerce illégal du bois au Cameroun.

Pour progresser plus avant, le développement des marchés de bois légal doit se poursuivre dans les principaux pays consommateurs qui, pour le Cameroun, sont désormais à la fois l'Union européenne et la Chine. Au Cameroun, une analyse plus approfondie de l'économie politique du secteur forestier est requise. Il convient en outre de renforcer les tentatives de lutte contre la corruption, en procédant notamment à un examen des actions menées dans d'autres pays. D'autres améliorations de la transparence sont nécessaires et la mise en place d'un nouvel observateur indépendant jouera un rôle important dans ce sens.

Les étapes suivantes de la réforme juridique exigeront une consultation générale entre les parties prenantes, en particulier les petits producteurs, les communautés locales et les populations indigènes. Les actions visant à favoriser un marché domestique légal doivent être intensifiées, notamment les interventions d'éducation et d'information auprès des petits producteurs et transformateurs. Enfin, l'amélioration des mesures d'application de la législation nécessite un investissement continu dans la formation des agents et la mise à disposition de ressources adéquates.

Introduction

L'exploitation illégale des forêts est un problème mondial, à la fois résultat et facteur d'une mauvaise gouvernance forestière. Elle compromet les initiatives de gestion forestière durable et équitable, entraînant le déboisement, les conflits sociaux et la perte de recettes fiscales. Les pays riches en forêts ne sont pas les seuls concernés : ceux qui importent et consomment des produits dérivés du bois¹ de pays où les niveaux d'exploitation illégale des forêts sont élevés contribuent au problème à défaut de contrôles de la légalité des sources d'approvisionnement.

Depuis 2006, Chatham House s'intéresse à l'évaluation de l'illégalité dans le secteur forestier et de l'action des gouvernements et du secteur privé face au problème. Par l'observation des niveaux d'exploitation illégale des forêts et de commerce de bois illégal, Chatham House se propose d'évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre le problème dans les pays producteurs, consommateurs et transformateurs².

Une méthodologie basée sur plusieurs indicateurs a été mise au point aux fins de cette évaluation. Pour les pays producteurs, ces indicateurs sont dérivés d'un examen du cadre politique et juridique national et de son application ; de l'analyse des données sur l'application de la législation et les recettes du secteur forestier ; d'une enquête auprès d'experts ; d'études de la couverture médiatique internationale et nationale ; de bilans de la matière bois (pour estimer les volumes de récolte illégale) ; de l'analyse des divergences entre les données commerciales des pays exportateurs et celles des pays importateurs ; et de l'analyse des données sur la vérification et la certification volontaires par les entreprises forestières. Cette approche, qui se nourrit d'une variété de sources, est le moyen le plus rigoureux d'évaluer les pratiques illicites, dont l'estimation est inévitablement difficile. De plus amples détails sont donnés en Annexe 2.

Douze pays ont été évalués en 2008–09 (conclusions publiées en 2010³) et six autres en 2013–14 (conclusions publiées en 2014⁴). Chatham House a également réévalué les 12 premiers pays en 2013–14.

La présente évaluation expose la situation actuelle au Cameroun et la compare à celle dont il était fait état en 2010. L'analyse, entreprise en septembre 2014, repose sur des données collectées en 2013. Les statistiques sur le commerce et les données concernant les médias ont été compilées jusqu'à la fin de 2013 et 2012 respectivement. L'évaluation des politiques est basée sur la situation en décembre 2013 mais quelques faits plus récents sont également relevés.

¹ La terminologie suivante est employée dans ce rapport : « produits dérivés du bois » englobe tous les produits de la filière bois et de la filière papier ; « produits de la filière bois » comprend les grumes, les sciages, les contreplaqués, les placages, les moulages, la menuiserie et les meubles ; « produits de la filière papier » comprend les copeaux de bois, la pâte et le papier.

² Un chevauchement considérable s'observe entre ces trois catégories étant donné que tous les pays étudiés produisent, transforment et consomment à des degrés divers. Les indicateurs des pays consommateurs et transformateurs sont très proches, cependant, tandis que ceux des pays producteurs sont assez différents, y compris une série d'indicateurs concernant le commerce de bois illégal domestique.

³ Lawson, S. et MacFaul, L. (2010), *Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response*. Londres : Chatham House. Pays évalués : Brésil, Cameroun, Ghana, Indonésie et Malaisie (producteurs) ; Chine et Viêt Nam (transformateurs) ; et États-Unis, France, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni (consommateurs).

⁴ Lawson, S. (2014a), *Illegal Logging in Papua New Guinea* ; Lawson, S. (2014b), *L'exploitation illégale des forêts en République du Congo* ; Lawson, S. (2014c), *L'exploitation illégale des forêts en République démocratique du Congo* ; et Lawson, S. (2014d), *Illegal Wood Import and Re-export: The Scale of the Problem and the Response in Thailand, South Korea and India*. Londres : Chatham House.

Contexte

Le secteur forestier contribue fortement à l'économie camerounaise. En 2010, il représentait 4 % du PIB et ajoutait 64 MCFA (125 m\$) aux recettes fiscales de l'État⁵. Il constitue un employeur de poids, en particulier dans les zones rurales : environ 23 000 personnes étaient directement employées dans le secteur formel en 2011⁶, et l'on estime à 50 000 le nombre de personnes directement employées dans l'exploitation forestière à petite échelle et la transformation en 2010⁷.

L'exploitation commerciale des forêts est autorisée selon divers régimes : les concessions forestières (unités de gestion forestière), les forêts communales, les forêts communautaires et les permis de vente de volume sur pied, ainsi que les « petits permis » qui comprennent les permis d'exploitation de bois, les permis de récupération de bois et les permis d'enlèvement de bois. Les deux derniers concernent la récolte de bois issu du déboisement dans le cadre de projets de développement.

Le Cameroun comptait 89 concessions forestières en 2013, couvrant 63 000 000 ha, ainsi que 115 permis de vente de volume sur pied (24 000 ha), 34 forêts communales (830 000 ha dont 270 000 ha seulement étaient actifs) et 301 forêts communautaires (1 000 000 ha, dont moins de la moitié étaient actifs)⁸. Entre 2000 et 2010, les concessions et les forêts communales représentaient en moyenne 78 % de la production formelle de bois, par rapport à 22 % de forêts communautaires et autres permis divers⁹, cette dernière catégorie étant principalement composée de petits permis¹⁰. On estime cependant que la production officielle représente tout juste la moitié des niveaux de récolte : la production nationale officielle entre 2004 et 2008 est estimée en moyenne à 2 200 000 m³ d'équivalent bois rond (EBR) par an, tandis que la production de sciages artisanaux est estimée à 2 100 000 m³ par an¹¹.

Environ 19 000 000 ha de forêt dense couvrent 40 % du territoire camerounais. Selon la FAO, le taux annuel net de déboisement est resté plus ou moins constant, soit 1 %, entre 2000 et 2010, entraînant un rétrécissement de la superficie forestière de 22 000 000 à 20 000 000 ha¹². Cependant, une estimation pour la période de 2000 à 2005, basée sur des données d'observation satellitaire suggère un taux de déboisement nettement inférieur, à savoir de 0,03 % (et un taux de dégradation des forêts de 0,07 %) ¹³. Les principaux moteurs du déboisement au Cameroun sont la conversion de moyennes et grandes plantations à l'agriculture, ainsi que les petites exploitations, la récolte de bois de feu (estimée à 12 000 000 m³ par an), l'exploitation minière et le développement

⁵ Eba'a Atyi, R. et al. (2013), *Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun*. Bogor : Centre international de recherche forestière (CIFOR).

⁶ Eba'a Atyi, R. et al. (2013), Tableau 11.1, p. 241.

⁷ Cerutti, P et Lescuyer, G. (2011), *Le marché domestique du sciage artisanal au Cameroun: État des lieux, opportunités et défis*. Bogor : CIFOR (<http://www.cifor.org/library/3361/le-marche-domestique-du-sciage-artisanal-au-cameroun-etat-des-lieux-opportunités-et-défis/>).

⁸ Il est à noter que les opérations forestières ne sont pas nécessairement effectuées dans les zones considérées « actives ». Par exemple, il est possible que seules certaines zones à l'intérieur d'une concession ou d'une forêt communautaire soient affectées à l'exploitation pendant telle ou telle année en vertu du plan de gestion forestière.

⁹ Eba'a Atyi et al. (2013).

¹⁰ Resource Extraction Monitoring (REM) (2009), *Évolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale au Cameroun*. Observation indépendante de la mise en application de la loi et de la gouvernance forestière (OI-FLEG).

¹¹ Cerutti et Lescuyer (2011).

¹² Voir <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/en/>.

¹³ Wasseige, D. et al. (2012), *Les forêts du bassin du Congo – État des Forêts du Bassin du Congo 2010*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

infrastructurel. Il a été établi que l'exploitation illégale et non viable des forêts faisait partie des principales causes de dégradation forestière au Cameroun¹⁴.

La demande de terres a augmenté, tendance qui se poursuivra sous l'effet de la mise en œuvre de la stratégie de développement à long terme du gouvernement. Celui-ci envisage un investissement majeur dans l'infrastructure et le développement des secteurs agricole et minier¹⁵. Ainsi, la conversion des forêts devient une source croissante de bois dans le pays et pourrait gagner en importance en tant que source de bois illégal¹⁶. Des illégalités sont enregistrées au niveau de l'attribution de petits permis d'extraction de bois liés à des projets de développement¹⁷ et de l'établissement de plantations agricoles¹⁸. En même temps, les concessionnaires forestiers sont exposés au non-respect des plans d'aménagement (voir la sous-section sur le cadre législatif) du fait de chevauchements de permis¹⁹.

Des pratiques illégales sont signalées dans tous les domaines du secteur forestier formel du Cameroun, plus principalement par les observateurs indépendants du pays²⁰, et (comme indiqué ci-dessus) environ la moitié de la production de bois du Cameroun est estimée être « informelle ». Ce niveau élevé d'illégalité est le résultat de nombreuses années de mauvaise gouvernance, en particulier d'une corruption indéracinable, d'institutions inefficaces et de lois et politiques floues et inappropriées. L'évaluation de Chatham House 2010 constatait des améliorations dans certains domaines : l'exploitation illégale des forêts pour les marchés d'exportation avait été freinée, en partie en raison de meilleures mesures de mise en application de la législation et, surtout, de l'introduction d'un processus d'observation indépendante du secteur. Elle constatait cependant l'absence d'améliorations concernant la production artisanale « informelle » pour le marché domestique. Cette évaluation soulignait en outre que des améliorations se produisaient en dépit de l'inefficacité des règlements et qu'un progrès plus poussé demanderait « une remise à plat des politiques et règlements plus fondamentale que celle déjà effectuée »²¹. Cette prédiction semble avoir été confirmée. Peu de progrès sont constatés depuis : la corruption reste galopante, le processus de réforme juridique est lent, tout comme la mise en œuvre de l'accord de partenariat volontaire (APV) sur l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) avec l'Union européenne. Ces problèmes sont examinés en profondeur ci-après et les niveaux actuels d'exploitation illégale des forêts sont évalués.

¹⁴ Fonds de partenariat pour le carbone forestier (2013), « Proposition de mesures pour l'état de préparation – Cameroun », sur <http://forestcarbonpartnership.org/cameroon>.

¹⁵ Fonds monétaire international (FMI) (2010), « Cameroun : Document de stratégie de réduction de la pauvreté », sur <http://www.econbiz.de/Record/gesp-growth-and-employment-strategy-paper-reference-framework-for-government-action-over-the-period-2010-2020-august-2009/10008653115>.

¹⁶ Centre pour le Développement et l'Environnement (CED) (2013a), « Les défis de la mise en œuvre de l'APV au Cameroun – Note de Politique », sur <http://www.transparenceforestiere.info/cameroon/downloads>.

¹⁷ REM (2009) Global Witness (2013), *L'exploitation forestière de l'ombre*. Londres: Global Witness.

¹⁸ Lawson, S. (2014e), *Consumer Goods and Deforestation. An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations*. Washington, DC: Forest Trends ; et Greenpeace (2014), « Permis de piller. Les forêts du Cameroun et l'APV menacés par le commerce de bois illégal d'Herakles Farm ». http://www.greenpeace.org/africa/Global/africa/publications/Herakles_Permis%20de%20piller_02_BD.pdf.

¹⁹ CED (2013a).

²⁰ REM (2009). Les rapports de l'observateur indépendant (AGRECO-CEW) pour la période 2010–2013 peuvent être consultés sur <http://www.oicameroun.org/>.

²¹ Lawson et Macfaul (2010), p. 117.

Attention des médias

La couverture médiatique donne une idée de la prise de conscience publique de l'exploitation illégale des forêts et du commerce de bois illégal. À défaut de mener systématiquement à l'action, elle est indispensable au changement et donc utile à observer. L'étude des médias peut également donner une indication des approches suivies dans un pays en réponse au problème. Dans le cadre des recherches entreprises pour cette évaluation, l'étude des médias internationaux s'est concentrée sur la période de 2009 à 2012²². La base de données de presse internationale en ligne Factiva a été utilisée pour rechercher des articles en anglais faisant référence à l'exploitation illégale des forêts au Cameroun²³.

Le niveau de couverture médiatique internationale de l'exploitation illégale des forêts varie depuis 2000 mais la tendance générale est à la hausse. Le plus grand nombre d'articles est enregistré en 2010, c'est-à-dire l'année de la signature de l'APV entre le Cameroun et l'UE, événement largement couvert. La publication de l'évaluation précédente de Chatham House a suscité un intérêt médiatique assez général. L'année suivante, la majorité des articles traitent également de l'APV. En 2012, l'action du gouvernement contre l'exploitation illégale des forêts est régulièrement couverte, y compris les mesures intensifiées de mise en application de la législation et la formation des agents forestiers. En revanche, pendant la période jusqu'à 2010, la plupart des articles se concentrent sur l'impact de l'exploitation illégale des forêts.

Figure 1 : Couverture médiatique internationale de l'exploitation illégale des forêts au Cameroun, 2001-12



Source : Factiva.

²² Les médias nationaux du Cameroun n'ont pas été étudiés, contrairement aux autres pays inclus dans cette évaluation.

²³ Le Cameroun étant principalement francophone, il a vraisemblablement été moins couvert dans les médias en langue anglaise que les pays anglophones.

L'action du gouvernement

Un cadre d'action cohérent et transparent, mis en application de manière constante et efficace, est une condition *sine qua non* de la lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce de bois illégal. Cette section évalue le concept et l'efficacité des politiques et règlements au Cameroun. Les données sont dérivées d'une évaluation du cadre d'action fondée sur une série de questions notées portant sur l'existence de politiques, leur concept et leur niveau d'application. Des données sur la mise en application de la législation et le recouvrement des impôts ont également été collectées et une enquête a été conduite auprès d'experts sur leur perception de l'action des pouvoirs publics.

Évaluation des politiques

Le tableau 1 résume les résultats de l'évaluation de la situation à la fin de 2008 et à la fin de 2013²⁴ : la note attribuée dans chaque domaine d'action est un pourcentage de la note maximale. Ces résultats sont analysés dans les sous-sections qui suivent, tandis que le détail des notes sur lesquelles repose ce tableau est exposé en Annexe 1.

Tableau 1 : Synthèse des notes attribuées aux politiques pour 2008 et 2013 (en tant que % de la note maximale)*

	Politique de haut niveau	Cadre législatif	Freins et contrepois	Coopération commerciale internationale	Offre et demande	Droits de tenure et d'utilisation
2008						
2013						
	Chaîne de contrôle du bois	Transparence	Attribution des ressources	Application de la législation	Gestion de l'information	Gestion financière
2008						
2013						

*Pour établir les pourcentages, l'existence, le concept et la mise en application sont pondérés de manière égale, ainsi que chaque question secondaire de chaque rubrique principale. Les domaines d'action pour lesquels seules quelques questions sont posées (facteurs institutionnels et opérationnels ; engagement international) indiqueront plus probablement des changements que les autres domaines. La couleur est attribuée en fonction de la note totale pour chaque rubrique principale, en tant que pourcentage du maximum possible – les notes inférieures à 25 % sont en rouge, celles entre 25 % et 50 % en orange, celles entre 51 % et 75 % en jaune et celles supérieures à 75 % en vert.

²⁴ Les notes incluses dans le rapport 2010 reposaient sur une évaluation de la situation à la fin de 2008 ; celles pour l'évaluation courante reposent sur la situation à la fin de 2013.

Politique de haut niveau

Le gouvernement camerounais n'a pas effectué d'étude approfondie de l'étendue, des causes et de l'impact de l'exploitation illégale des forêts, mais ces problèmes ont été examinés à un certain degré dans le cadre des négociations autour de l'APV et de la mise en application de cet accord. L'APV, signé en 2010, identifiait des domaines de réforme juridique prioritaires (voir la sous-section sur le cadre législatif) ainsi que des domaines à examiner et à surveiller. Pour ces deux dernières activités, il s'agit notamment de dresser un inventaire de la filière bois du pays, de mesurer la consommation de produits dérivés du bois sur le marché domestique et de surveiller celui-ci. Des chantiers sont en cours dans tous ces domaines.

La stratégie nationale de contrôle forestier et faunique 2005 du Cameroun visait à améliorer le contrôle du secteur forestier en établissant une Brigade de contrôle nationale ainsi que des brigades régionales et des postes de contrôle forestier au niveau local. Ces actions étaient centrées sur les opérations d'exploitation forestière et ne concernaient ni l'attribution de concessions et de permis ni l'examen des procédures d'exportation. Ces problèmes sont dorénavant abordés dans le cadre de l'APV.

La coordination au sein du gouvernement est généralement très inefficace : aucun processus formel n'est en place pour la coordination de haut niveau de l'action contre l'exploitation illégale des forêts. Les initiatives menées à ce jour, y compris la mise en application de l'APV, sont largement dues au ministère des forêts et de la faune (MINFOF). Les autres principaux ministères, notamment l'Environnement, les Finances, le Travail et les Affaires sociales, sont relativement peu intervenus. Qui plus est, d'autres ministères devront se mobiliser – en particulier ceux responsables de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de l'exploitation minière – en raison de la pression croissante exercée par d'autres secteurs sur les forêts.

Un processus multipartite a été établi dans le cadre des négociations autour de l'APV (qui ont débuté en 2007) et il a bien fonctionné pendant la période des négociations, permettant la mise en place d'un « processus de consultation constructif et continu avec les parties prenantes »²⁵. Il s'est toutefois avéré difficile d'assurer une représentation concrète des communautés locales et des populations autochtones. Depuis la signature de l'accord (en 2010), le dialogue avec la société civile est moins efficace. Trois institutions ont été établies en vertu de l'APV, dans le but de contrôler sa mise en application : le Conseil conjoint de mise en œuvre, le Comité conjoint de suivi (CCS) et le Comité national de suivi. Le Conseil, organe décideur qui contrôle le travail du CCS, est constitué de deux représentants du MINFOF et de la délégation européenne au Cameroun. Les deux comités sont des organes pluripartites chargés du suivi de la mise en œuvre. La participation de la société civile à ces organes est en partie entravée par le manque de volonté, au sein du gouvernement, de faciliter ce dialogue et par une coordination inefficace parmi les ONG, dont certaines ont attendu 2014 pour désigner un représentant officiel. Par ailleurs, certaines organisations se sont désintéressées en raison de la lenteur de la progression de la mise en œuvre de l'APV et de la concurrence du processus REDD+²⁶.

Un autre processus pluripartite a été établi dans le cadre de l'action du Cameroun sur la REDD. Le Cameroun est membre du programme de Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) et, en 2010, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement

²⁵ Bollen, A. et Ozinga, S. (2013), *Améliorer la gouvernance forestière : Une comparaison des APV FLEGT et de leur impact*, FERN, p. 23.

²⁶ Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (le + fait référence au rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier), dans les pays en développement.

durable (MINEPDED) a reçu une subvention pour dresser un Plan de préparation (Readiness Preparation Plan – R-PP)²⁷. Le R-PP a depuis été développé avec la participation de plusieurs parties prenantes et une subvention de 3 600 000 \$ a été approuvée par le FCPF en mars 2013²⁸. Le processus REDD s'est en grande partie déroulé parallèlement aux initiatives axées sur l'exploitation illégale des forêts, sans coordination entre les deux. De ce fait, certaines ONG ont eu du mal à contribuer aux deux processus ou ont décidé de donner la priorité à l'un plutôt qu'à l'autre. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'il est difficile d'identifier des domaines dans lesquels développer des actions et des projets conjoints ; cela dit, le problème du bois issu de la conversion forestière est désormais abordé par les deux processus.

Cadre législatif

La loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche de 1994 et son décret d'application de 1995 fournissent le cadre juridique pour le secteur forestier. À l'époque, cette loi était considérée comme innovante pour diverses raisons, dont le fait qu'elle accordait aux communautés locales un plus grand contrôle sur les forêts et la faune, qu'elle veillait à une attribution plus transparente des concessions et qu'elle établissait des régimes redistributifs. Elle n'a toutefois pas été mise en application avec suffisamment de rigueur et une partie de la législation requise reste absente, notamment concernant les règles et les modalités d'utilisation des divers types de forêts domaniales (article 24.2), les obligations sociales de ceux qui participent aux opérations industrielles (Article 61.4) et la compensation des populations autochtones en cas de limitation de leurs droits par les objectifs assignés à leurs terres (Article 26.1).

On constate en outre des divergences entre les lois sur les forêts, sur les mines et sur les terres, ainsi qu'un manque de coordination entre les secteurs autour de l'allocation des terres. C'est ainsi que des droits multiples sont accordés sur les mêmes terres, mettant souvent en cause la légalité des permis délivrés. Cela a des incidences sur la vérification de la légalité du bois issu du défrichement et, dans certains cas, de la gestion forestière, car des permis FLEGT seraient requis en vertu de l'APV. Par exemple, en cas de défrichement suite à des activités d'exploitation minière à l'intérieur de concessions forestières ou de forêts communautaires ou communales, les détenteurs de ces titres pourraient se trouver en violation de leurs plans de gestion²⁹.

Le Cameroun n'a pas encore achevé la réforme de son cadre juridique. Un examen de la loi portant régime des forêts de 1994 a été entrepris en 2008 et plusieurs domaines de réforme ont été identifiés pendant les négociations de l'APV. Figurait parmi eux l'amélioration du cadre juridique dans la mesure où il concerne le marché domestique du bois, les forêts communautaires, communales et privées, les questions sociales et environnementales et l'industrialisation du secteur forestier. Il a également été fait état de la nécessité d'incorporer les dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux ratifiés par le Cameroun³⁰.

²⁷ <http://theredddesk.org/countries/cameroon>.

²⁸ http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/forest_climate2/news/?207922/Cameroon-to-receive-US36-to-prepare-for-REDD.

²⁹ CED (2013a) ; Schwartz, B. et al. (2012), *Tendances émergentes dans les conflits liés à l'utilisation des terres au Cameroun. Chevauchements des permis des ressources naturelles et menaces sur les aires protégées et les investissements directs étrangers*. WWF ; et Hewitt D., (2013), *Identifying Illegality in Timber from Forest Conversion. A Review of Legality Definitions*. Washington DC : Forest Trends (http://forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4150).

³⁰ Voir l'Annexe IX de l'APV entre l'UE et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et le commerce de bois et de produits dérivés vers l'UE (FLEGT).

Des groupes de travail nationaux sur la réforme des réglementations forestières ont été établis en 2008, constitués de représentants du secteur, de la société civile et des populations autochtones. Très participatif au départ, le processus de réforme a donné lieu à la formulation de plusieurs propositions par ces groupes. Cependant, en 2011, le gouvernement a cherché à accélérer le processus et la société civile n'a pas été consultée aux derniers stades de la préparation du projet de loi³¹. Le projet de loi a été soumis au Premier ministre en 2012, puis examiné par d'autres ministères. La société civile a cependant déposé une plainte au sujet du projet de loi auprès du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD). Le Comité a écrit au gouvernement en mars 2013, critiquant à la fois le projet de loi et son processus d'élaboration. En réponse, le gouvernement s'est engagé à suivre une démarche plus participative³². Il avait alors été prévu qu'une version finale du projet de loi serait approuvée avant la fin de 2014 mais cela n'était pas encore survenu à la date de publication.

Des consultants ont été recrutés en 2013 pour réviser la politique forestière du pays et élaborer les dispositions de mise en application du projet de loi³³. Dans le cadre du processus de mise en place d'un système d'assurance de la légalité en vertu de l'APV, plusieurs lois ont été votées, qui établissent les modalités de délivrance de certificats de légalité et de reconnaissance des régimes de certification privés³⁴.

Le problème de la législation sur le contrôle des importations de bois n'a pas encore été pris en main. Le Cameroun est une plaque tournante pour le bois en provenance de pays limitrophes, en particulier de la République du Congo et de la République centrafricaine. Il est actuellement en discussions avec ses voisins sur ce sujet, auquel se sont également intéressées la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC).

Freins et contrepoids

Dans l'évaluation de Chatham House 2010, le Cameroun est assez bien noté au niveau des freins et contrepoids en place pour responsabiliser les pouvoirs publics et prévenir la corruption parmi les fonctionnaires. Peu de progrès ont toutefois été réalisés depuis dans ce domaine. La Commission nationale anticorruption (CONAC)³⁵ établie par le Cameroun en 2006 n'est pas encore totalement opérationnelle et ses activités font souvent double emploi avec celles des services d'inspection. Le rapport 2011 de la CONAC sur les actions de lutte anticorruption présente les résultats de ses enquêtes sur les secteurs forestier et faunique, qui révèlent une corruption galopante, par exemple, au niveau de l'attribution de ventes de volume sur pied, des ventes aux enchères d'articles saisis et de la gestion des fonds destinés à la foresterie communautaire³⁶. La même année, la CONAC a lancé les Initiatives à Résultats Rapides (IRR), pour accélérer la mise en œuvre de la Stratégie nationale anticorruption élaborée en 2010. Les IRR ont pour but de lutter contre la corruption dans plusieurs secteurs, dont la

³¹ La société civile fait état de vives inquiétudes concernant le projet de révision du Code forestier du Cameroun. Forest Peoples Programme, 10 décembre 2012 (<http://www.forestpeoples.org/fr/topics/droits-humains/news/2012/12/la-societe-civile-fait-etat-de-vives-inquietudes-concernant-le-pr>).

³² Duffield, L. et Richards, M. (2013), « Les enseignements tirés des efforts de la société civile pour promouvoir les droits des communautés sur les ressources (forestières) et d'autres droits dans les accords de partenariat volontaire », rapport d'atelier par Forest Trends. Le texte de la lettre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est accessible sur http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Cameroun1March2013.pdf.

³³ Cameroun et l'Union européenne (2013), « Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT », sur <http://cht.hm/1Fji0x6>.

³⁴ Il s'agit notamment des arrêtés n° 2013/003 et 2013/004 et des décisions n° 0276 MINFOF/SG/DF et 0275 MINFOF/SG/DF. Certains de ces textes peuvent être consultés sur <http://www.minfof.cm/apvcameroun/index.php/10-textes-juridiques/43-secteur-foret>.

³⁵ Voir <http://www.acauthorities.org/country/cm>.

³⁶ CONAC (2011), « Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun 2011 », sur <http://www.journalducameroun.com/files/communiqués/3.pdf>.

foresterie³⁷. Elles ont, entre autres, permis de prendre des mesures autoritaires contre les postes de contrôle illégaux pour le transport de bois mais les actions pénales n'ont été que peu nombreuses et les sanctions relativement légères³⁸.

Deux organes au sein du MINFOF ont pour mission de combattre et de surveiller la corruption : une inspection générale, qui surveille tous les services au sein du ministère et une cellule anticorruption, qui assure la formation des fonctionnaires et se charge des enquêtes, notamment dans le cadre des IRR. Étant donné que les résultats de ces enquêtes ne sont pas rendus publics, on ignore à la fois l'étendue de la corruption et l'ampleur des sanctions infligées aux coupables.

Une initiative pour la transparence et la lutte anti-corruption (ITAC) dans le secteur forestier a été lancée en 2012 avec le concours financier de l'UE et mise en œuvre par le FODER, une ONG camerounaise, en coordination avec le MINFOF. Elle délivre des formations et organise des ateliers en plus de contribuer à la mise en œuvre des conditions de transparence de l'APV (voir la sous-section sur la transparence). Elle a par ailleurs créé un site Internet dédié à l'apport et à l'échange d'information sur la corruption dans le secteur des forêts³⁹.

Un Observateur indépendant des forêts est en place au Cameroun depuis 2000. Son mandat officiel, confié par le gouvernement, consiste à évaluer le respect de la législation dans le secteur forestier. L'ONG Global Witness fut la première à assumer ce rôle (2000–05), suivie par REM (2005–09) puis par le cabinet de conseils AGRECO-Cameroon Environmental Watch (CEW) (2010–13)⁴⁰. Tous ont largement contribué à l'amélioration de l'application des lois dans le secteur. AGRECO-CEW, pour sa part, s'est davantage concentré sur la formation que sur les enquêtes, peut-être en partie à cause de la limitation de ses attributions qui réduisait son efficacité dans les enquêtes sur les infractions. Par exemple, selon les informations obtenues, il lui était interdit de mener des missions sur le terrain sans l'accord du MINFOF, ce qui l'aurait empêché de réagir rapidement aux informations sur de possibles infractions⁴¹.

L'APV du Cameroun n'exige pas d'observateur indépendant, par exemple dans le cadre du système d'assurance de la légalité du bois. Il fait toutefois référence à l'observation indépendante comme étant l'une des sources potentielles d'information pour l'auditeur indépendant et comme ayant un rôle dans la vérification des activités d'abattage. Qui plus est, il recense ce domaine parmi les priorités de soutien de l'UE, bien que le financement d'un nouvel observateur indépendant au Cameroun n'ait pas encore été confirmé.

La société civile n'a pas revendiqué un rôle explicite d'observateur indépendant de l'APV pendant les négociations de l'accord, craignant une perte d'indépendance⁴². Des ONG camerounaises ont continué d'observer le secteur forestier, y compris la mise en œuvre de l'APV⁴³, et un réseau informel de quelque 10 organisations actives dans ce domaine a été établi. Par ailleurs, plusieurs ONG (dont le FODER et le CED) se sont chargées de la formation d'autres organisations et communautés de ce type à l'observation indépendante.

³⁷ Voir http://www.cm.undp.org/content/cameroon/fr/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/Sample_Success_Story_1/.

³⁸ Talla, M et Calaque, R, (2014), « Durabilité de la foresterie en Afrique Centrale ? En luttant contre la corruption ! Leçons tirées des IRR au Cameroun », sur https://www.academia.edu/8394964/Enhancing_Forest_Sustainability_in_Central_Africa_by_Fighting_Corruption.

³⁹ Voir <http://www.anti-cor.org/accueil/corruption-en-foresterie>.

⁴⁰ Voir <http://www.oicameroun.org/>.

⁴¹ Brack, D. et Léger, C. (2013), *Étudier les problèmes de crédibilité des Accords de Partenariat Volontaire. Examen des initiatives d'observation indépendante et enseignements à en tirer*. Londres : Global Witness. p. 11.

⁴² Brack et Léger (2013).

⁴³ Voir, par exemple, CED (2013b), « Cameroun : Rapport 2013 de mise en œuvre des exigences de l'annexe VII de l'APV » ; et CED (2013a), accessibles sur <http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Analyse%20niveau%20de%20mise%20en%20oeuvre%20annexe%20VII%20APV%202013%20CED.pdf>.

L'APV exige un auditeur indépendant du système d'assurance de la légalité. Cette mission d'audit a été confiée à un consortium formé par EGIS et Oréade Brèche en 2012. Cependant, en raison de la lenteur du développement du système d'assurance de la légalité, les termes de référence ont été modifiés en 2013 afin d'inclure l'examen de tous les documents liés à l'attribution des titres d'exploitation forestière, ainsi qu'une analyse de la situation concernant le bois saisi. L'auditeur devait faire rapport à la fin de 2014⁴⁴.

Le rôle des services douaniers dans l'observation des exportations de bois consiste à vérifier si les taxes ont été acquittées ; ils ne sont pas responsables de veiller à la légalité d'autres activités et ne disposent pas non plus des ressources nécessaires pour enquêter sur ces activités. La société de vérification SGS est chargée de l'appui aux services douaniers dans le domaine des exportations de grumes. Cependant, son mandat étant limité à la vérification des déclarations d'exportation (quantité, essences, classification tarifaire et valeur), elle n'est pas en mesure de dénoncer les illégalités dans la production de grumes.

Coopération commerciale internationale

La principale évolution des dernières années en matière de coopération commerciale internationale est la signature de l'APV avec l'UE en 2010. Sa mise en œuvre est en cours, notamment la réforme juridique, l'observation du marché domestique et du secteur forestier en général, et le respect des exigences de transparence. Autre élément clé, la mise en place d'un système d'assurance de la légalité permettra la vérification du bois FLEGT. Le travail sur ce système n'a pas cessé et jusqu'à présent, il a consisté en l'établissement des modalités de vérification/suivi de la légalité et de délivrance de licences de légalité, la formation des agents et l'élaboration d'un système de gestion de l'information (voir la sous-section sur le suivi du bois).

À ce jour, aucun système n'est en place pour l'envoi et la réception d'alertes des systèmes répressifs entre le Cameroun et d'autres pays. Le Cameroun est membre de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), qui oblige les États membres à avoir ce type de système en place pour alerter les services concernés des pays destinataires en cas de transit de chargements illégaux. En dépit de cette disposition, aucun système d'alerte n'est en place au Cameroun. Qui plus est, l'application de la CITES continue de manquer de rigueur⁴⁵.

Réguler la demande de bois

L'insuffisance de l'offre légale de bois par rapport à la demande de l'industrie de transformation d'un pays pourrait être un moteur de l'exploitation illégale des forêts. En réponse à ce problème, les gouvernements peuvent restreindre la délivrance ou le renouvellement de permis aux scieries dans l'incapacité de prouver qu'elles sont suffisamment approvisionnées en bois de sources légales.

Le système de délivrance de permis du Cameroun pour les installations de transformation primaire n'exige pas de preuves de sources légales de matières premières suffisantes. Les pouvoirs publics ne veillent pas non plus à ce que la capacité totale des installations de transformation du bois implantées dans le pays corresponde à la capacité totale de production.

⁴⁴ Cameroun et l'Union européenne (2013).

⁴⁵ Voir, par exemple, les informations sur l'Afrormosia dans Saunders, J. et Reeve, R. (2014), *The EU Timber Regulation and CITES*. Londres: Chatham House.

Droits de tenure et d'usage

L'évaluation de 2010 constatait que la politique en matière de droits de tenure et d'usage était mal conçue et appliquée. Aucun progrès n'a été réalisé depuis. Les droits d'usage des communautés ne sont reconnus par la loi que dans les unités forestières d'exploitation attribuées. Les compagnies sont tenues de démarquer ces droits à l'intérieur de leurs concessions mais des sanctions ne sont pas prévues en cas de non-conformité. Des concessions d'exploitation forestière, minière et agricole sont souvent accordées sans concertation avec les communautés locales, tandis que des concessions pour divers types d'usage des terres sont fréquemment attribuées à un même terrain⁴⁶. Bien que des systèmes soient en place pour résoudre les droits de propriété contradictoires, soit par le biais du système judiciaire, soit par les commissions de tenure des terres au niveau des préfectures, ils ne sont pas appliqués de manière appropriée.

Parce qu'aucun mécanisme formel n'est en place pour tenir compte des droits coutumiers, des conflits subsistent entre ces droits et le cadre juridique formel. Par exemple, les droits coutumiers d'utilisation commerciale des produits forestiers bois et non-bois ne sont pas reconnus dans la loi relative à la forêt. L'APV identifie le besoin d'« amélioration du cadre juridique » lié aux aspects sociaux, sujet abordé dans le cadre du processus de réforme. Si le projet de loi de 2012 ne reconnaissait pas les droits coutumiers comme incluant la commercialisation de tous les produits forestiers, il reste sujet à révision et il est malaisé d'établir dans quelle mesure il tiendra compte des droits coutumiers (voir la sous-section sur la cadre législatif)⁴⁷.

Systèmes de traçabilité du bois

Un travail considérable est consacré à l'amélioration de la traçabilité du bois au Cameroun afin d'améliorer le contrôle de la filière et de mettre en place un système permettant la délivrance de permis FLEGT en vertu de l'APV. À l'heure actuelle, cependant, les systèmes de traçabilité du bois au Cameroun sont inappropriés, tant au niveau des opérations sur le terrain que de la gestion de l'information.

Des postes de contrôle sont utilisés par les fonctionnaires du MINFOF pour vérifier les documents de transport, notamment les justificatifs de l'origine du bois et du paiement de toutes les redevances applicables. Cependant, la corruption et le manque de ressources nuisent gravement à l'efficacité de ce système. Dans son rapport sur ses inspections des axes de transport du bois, AGRECO-CEW soulignait la « porosité » des postes de contrôle et la complicité de certains fonctionnaires du MINFOF dans le blanchiment de bois illégal⁴⁸. Un système de « traçabilité des documents » et de gestion des informations forestières (SIGIF) est également opérationnel au MINFOF depuis 1999. Il n'a toutefois jamais été pleinement appliqué, la qualité des données reste médiocre et le traitement des données disponibles subit des retards considérables⁴⁹.

En 2010, le Cameroun a entamé l'élaboration d'un système d'assurance de la légalité du bois dans le cadre de l'APV, qui se proposait de couvrir toutes les « sources de production ou d'acquisition de bois et de produits dérivés du bois en circulation sur le territoire national »⁵⁰. Les premiers essais effectués

⁴⁶ Schwartz et al. (2012).

⁴⁷ Dibamou, P. (2012), « Cameroun : Assemblée Nationale – L'avant-projet de loi forestier en débat », sur <http://fr.allafrica.com/stories/201212130381.html> ; et CED (2012), « Rapport de l'atelier d'analyse du niveau de prise en compte des propositions de la plateforme ECFP dans le draft de projet de loi forestière », sur <http://loggingoff.info/fr/document/for%C3%AAAt-cameroun-la-plateforme-ecfp-analyse-le-projet-de-loi>.

⁴⁸ AGRECO-CEW (2012), « Rapport mission n° 41/OI/AGRECO-CEW, Thème : axes routiers », sur <http://www.oicameroun.org/>.

⁴⁹ CED (2013c), Analyse du niveau de mise en œuvre des exigences de l'annexe VII de l'APV-FLEGT entre le Cameroun et l'union européenne.

⁵⁰ Annexe III de l'APV entre le Cameroun et l'UE (voir <http://www.euflegt.efi.int/cameroon/>).

l'année suivante ont été jugés un échec en 2012 mais le chantier a repris depuis. Des modalités de vérification de la légalité ont maintenant été élaborées et les points de transit du bois qui seront obligatoires pour le système de traçabilité ont été cartographiés. En même temps, le MINFOF a publié un manuel de procédures pour le contrôle de la légalité et de la traçabilité du bois, ainsi qu'un guide du contrôle du bois pour les fonctionnaires du MINFOF et les gardes forestiers ; ce dernier a été préparé par l'ancien observateur indépendant AGRECO-CEW⁵¹. Trois arrêtés ont été promulgués en 2013 : deux fixaient les critères et les modalités de délivrance de certificats de légalité dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT, tandis que le troisième établissait le système informatique de gestion des informations forestières SIGIF comme base de données officielle pour la délivrance de certificats de légalité et l'enregistrement des justificatifs de conformité connexes (voir la sous-section sur la gestion des informations)⁵².

Transparence

L'évaluation de Chatham House 2010 révélait plusieurs lacunes dans les exigences légales de divulgation d'informations sur le secteur forestier, même si celles qui étaient déjà appliquées l'étaient de manière jugée satisfaisante jusque-là. Les améliorations constatées dans plusieurs domaines s'accompagnent d'une régression au niveau de l'application dans d'autres.

L'Annexe VII de l'APV entre le Cameroun et l'UE souligne les types d'information à rendre publique et les mécanismes d'accès à cette information. Par conséquent, le MINFOF a lancé un site Web consacré à l'APV⁵³ sur lequel peuvent être trouvés les textes d'un grand nombre de lois et règlements d'application pertinents ; les résultats des attributions de titres d'exploitation (concessions, ventes de volume sur pied et bois d'œuvre) ; un sommaire des infractions et des sanctions infligées ; les rapports d'activité de plusieurs organes publics. Cependant, toute l'information n'est pas à jour et les listes de permis, en particulier, sont souvent incomplètes. D'importantes lacunes ne sont par ailleurs toujours pas comblées : par exemple, ni les plans d'exploitation annuels des concessions, ni les détails des cahiers des charges conclus entre les concessionnaires et les communautés locales, ni les résultats des évaluations d'impact environnemental et social ne sont systématiquement publiés.

Des difficultés d'accès à l'information ont été signalées par le projet « Rendre le secteur forestier plus transparent », qui suit l'évolution de la situation au Cameroun, entre autres pays. Les rapports récents reconnaissent d'importantes améliorations au niveau de la transparence mais observent que les progrès sont ralentis par l'absence continue d'une culture de transparence au sein du gouvernement. De surcroît, un grand nombre de parties prenantes, dont les communautés locales et les ONG, ont du mal à s'informer à l'intérieur du pays par manque d'accès à l'internet, plateforme de diffusion d'une grande partie de l'information⁵⁴.

Les rôles des divers organismes chargés de l'attribution de ressources, du suivi et de la mise en application de la législation restent flous. La Stratégie nationale de contrôle forestier et faunique

⁵¹ MINFOF (2012a), « Manuel de procédures pour le contrôle de la légalité et de la traçabilité des bois et produits dérivés en circulation au Cameroun » ; et MINFOF (2012b), « Guide du contrôleur forestier au Cameroun, adapté à la stratégie nationale de contrôle forestier et faunique et aux exigences des grilles de légalité de l'APV-FLEGT » (accessibles sur <http://minfof.cm/apvcameroun/index.php/component/content/article/12-informations-rendues-publiques/59-strategie-nationale-et-modalites-de-contrôle>).

⁵² Arrêté n° 2013/002 portant mise en vigueur d'un système informatique de gestion des informations forestières (SIGIF) ; Arrêté n° 2013/003 fixant la procédure de délivrance des autorisations. FLEGT ; et Arrêté n° 2013/004 fixant les critères et les modalités de délivrance de certificats de légalité dans le cadre du régime d'autorisation FLEGT.

⁵³ Voir <http://www.minfof.cm/apvcameroun/>.

⁵⁴ CED (2013d), « État de la transparence dans le secteur forestier au Cameroun. Rapport annuel 2013 » ; CED (2013c) et <http://www.foresttransparency.info/cameroon/2012/>.

de 2005 donne quelques détails sur les responsabilités en matière de mise en application, comme le nombre minimum de contrôles par compagnie par an, mais renseigne peu sur la sélection des compagnies et les modalités de contrôle. Un projet de document rédigé en 2014 définit les modalités de diffusion de l'information, clarifiant ainsi les responsabilités, mais n'a pas encore été officiellement approuvé.

Octroi et gestion des droits de récolte

L'application des modalités d'octroi des ressources est considérée en régression depuis l'évaluation de Chatham House 2010. Bien qu'il n'y ait pas de procédure officielle de présélection permettant d'exclure les soumissionnaires inappropriés des processus d'attribution de concessions et des ventes de volume sur pied, les offres sont analysées par des comités techniques et pluripartites et les résultats sont rendus publics. Le système est contrôlé par un observateur indépendant ; cependant, les rapports de ce dernier étant rarement rendus publics, la rigueur du processus est compromise. Il n'existe par ailleurs pas de contrôle équivalent de l'attribution de petits permis.

Les conditions relatives à l'accord libre, préalable et éclairé des communautés concernées avant l'attribution de concessions sont limitées. Le public doit être informé avant la diffusion d'un appel d'offres pour les concessions. Le même principe s'applique à la vente de volume sur pied – ne serait-ce que pour informer les communautés de leur « droit préemptif » de demande d'établissement de forêts communautaires dans ces secteurs. Les avis publics ne sont cependant pas efficacement diffusés. En attendant, les compagnies sont tenues d'effectuer des évaluations d'impact environnemental et social pour leurs concessions, avec consultation des communautés touchées ; ces évaluations sont toutefois souvent mal appliquées⁵⁵.

Des dispositions visant la protection et le développement des moyens d'existence forestiers pour les communautés locales à l'intérieur du périmètre des concessions sont incluses dans le cahier des charges des contrats de concession. Entre autres choses, postérieurement à l'attribution, les communautés locales doivent être consultées sur le plan de développement à mettre en place par le titulaire de la concession. Cependant, ces dispositions sont elles aussi souvent mal appliquées.

Application de la loi

L'évaluation de 2010 jugeait faibles la capacité de mise en application et la mise en œuvre de la législation, constat qui reste inchangé. Depuis 2012, le MINFOF publie régulièrement les sanctions infligées en cas d'infraction à la législation forestière et faunique, sans toutefois rendre publics les noms des compagnies qui paient leurs amendes rapidement. Par conséquent, les rapports du MINFOF ne sont pas révélateurs du niveau réel d'infractions.

Les agents forestiers et les services de l'ordre continuent de manquer de ressources : en 2006, on estimait qu'il n'y avait qu'un seul agent des services de l'ordre pour 176 000 hectares de forêt exploitable⁵⁶. Depuis, la situation s'est légèrement améliorée grâce au recrutement d'agents supplémentaires par le MINFOF mais les effectifs restent relativement faibles. Des interventions de formation et de renforcement des capacités du personnel du ministère, des procureurs et des

⁵⁵ Voir, par exemple, Alemagi, D. et al. (2013), « Cameroon's Environmental Impact Assessment Decree and Public Participation in Concession-Based Forestry: An Exploratory Assessment of Eight Forest-Dependent Communities », *Journal of Sustainable Development* 6(10), sur <http://dx.doi.org/10.5539/jsd.v6n10p8>.

⁵⁶ Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) (2006), *L'État des Forêts du Bassin du Congo 2006*, sur <http://pfbc-cbfp.org/bassincongo.html>.

douaniers ont par ailleurs été rendues possibles par le soutien financier de donateurs⁵⁷. L'impact en est cependant affaibli par le niveau insuffisant de rémunération et les roulements fréquents de personnel.

Les pouvoirs publics utilisent diverses méthodes pour leurs activités de répression, dont la traçabilité des grumes, les postes de contrôle et le suivi documentaire sans pour autant recourir systématiquement aux analyses de flux des matières ni aux comparaisons des données d'importations et d'exportations. Même si le SIGIF est parfois utilisé, la mauvaise qualité des données en limite la valeur. Les nouveaux systèmes de gestion des informations forestières et de traçabilité du bois élaborés dans le cadre de l'APV devraient résoudre les défauts de conception, mais il reste à savoir si la fiabilité des données pourra être suffisamment améliorée pour assurer l'efficacité de ces systèmes.

Gestion de l'information

Le système SIGIF est l'outil fondamental de gestion des informations dans le secteur forestier camerounais. Cependant, comme indiqué plus haut, il est actuellement très inefficace (voir la sous-section sur la traçabilité du bois).

La mise au point du SIGIF II, une version plus pointue du système courant, a démarré en 2010⁵⁸. Il devait entrer en service en 2013 mais des problèmes de conception, entre autres, ont interrompu son développement en 2012. Les spécifications du système ont été révisées en 2013 de manière à inclure à la fois la traçabilité et la vérification de la légalité. C'est sur ce système que reposera la délivrance des permis FLEGT. Il inclura également des informations relatives à l'attribution des permis, aux inventaires de bois, à la récolte, à la transformation, au transport, aux exportations et aux taxes. La communication d'informations sur les taxes n'a toutefois pas encore été abordée dans le détail avec le ministère des Finances (MINFI), qui devra permettre l'établissement de liens entre ses propres bases de données et le SIGIF II. La mise au point du système a été confiée à un prestataire de service en 2014.

Gestion financière

Jusqu'à 2012, la collecte et la redistribution du revenu des forêts étaient contrôlées dans le cadre du Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (PSRF), administré conjointement par le MINFOF et le MINFI dans un souci d'amélioration de la collecte des recettes forestières. Son activité a cependant subi les effets délétères d'un manque de coopération entre les deux ministères, ainsi que d'un manque de ressources et de données permettant de repérer les taxes impayées : par exemple, l'absence fréquente, en début d'exercice, d'une liste des titres valides et des aires d'exploitation autorisée⁵⁹. Le PSRF est désormais entièrement intégré au MINFOF et son rôle a été réduit à celui de plate-forme de discussion sur les questions fiscales. La collecte des recettes est désormais effectuée par le MINFI.

Au sein du MINFI, la collecte des recettes est répartie entre plusieurs services et divisions différents, dont les attributions dépendent du chiffre d'affaire annuel des compagnies. L'une des redevances payées par les compagnies forestières est la redevance forestière annuelle (RFA), basée sur la superficie. Les recettes de cette redevance sont partagées entre les autorités centrales et locales. Depuis 2011, 20 % des recettes de la RFA doivent être distribués aux municipalités qui jouxtent

⁵⁷ Par exemple, des projets de renforcement des capacités ont bénéficié du soutien de l'Entreprise fédérale allemande de la coopération internationale (GIZ) et son « Soutien à la mise en œuvre du Programme national pour les forêts et l'environnement » (<http://www.giz.de/en/worldwide/19615.html>) et le programme UE FAO FLEGT (<http://www.fao.org/forestry/eu-flegt/84543/fr/>).

⁵⁸ Voir http://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=3629&no=1&disp=inline.

⁵⁹ Voir le rapport annuel d'activité du PSRF sur <http://minfoc.cm/apvcameroun/index.php/12-informations-rendues-publiques/61-rapports-sur-les-recettes-forestieres/>.

les unités forestières d'exploitation, 20 % doivent être transférés à un fonds national pour le développement de toutes les municipalités et 10 % doivent être attribués à des villages locaux. Ce système est néanmoins accablé de problèmes depuis sa mise en place en 2007 : l'utilisation des fonds manque de transparence et des détournements ont été commis au sein du MINFI, au niveau des municipalités et des villages⁶⁰. La nouvelle législation entrée en vigueur en 2012 établit les modalités d'utilisation et de suivi de ces recettes par les municipalités et les communautés villageoises ; elle est censée résoudre certains des problèmes⁶¹.

Le Contrôle Supérieur de l'État, qui fait office d'inspection générale du MINFOF, est chargé des audits internes. Cependant, parce que les résultats ne sont pas dans le domaine public, les acteurs indépendants sont limités dans les actions possibles pour demander des comptes au gouvernement.

Recouvrement des recettes

Le non-paiement des taxes et des redevances reste problématique en raison de l'inefficacité des systèmes d'échange et de suivi des données, de la corruption et du manque de capacités. Par exemple, depuis que les recettes de la taxe d'abattage doivent être déclarées, il appartient à l'opérateur de fournir des renseignements sur le volume de bois récolté et les taxes correspondantes. Ces données ne sont pas systématiquement vérifiées par les agents des pouvoirs publics. Par ailleurs, étant donné que le suivi des ventes aux enchères publiques d'articles saisis est lui aussi inefficace, la fraude est répandue et les erreurs de collecte des recettes de ces ventes abondent.

La gestion financière devrait s'améliorer avec la mise en place du SIGIFF II, censé être relié aux systèmes électroniques employés pour surveiller les taxes (MESURE) et les douanes (SYDONIA). Cependant, comme indiqué plus haut (voir la sous-section sur la gestion des informations), la mise en œuvre de cette disposition n'a pas encore été abordée avec le MINFI. Une plus grande transparence de l'information financière, telle qu'exigée par l'APV, permettra d'améliorer également le suivi.

Enquête de perception auprès d'experts

L'évaluation de l'action du gouvernement camerounais en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts comprend une enquête de perception auprès d'experts dans le cadre de laquelle des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé, de la société civile, du milieu universitaire et des bailleurs étaient invités à évaluer la performance du gouvernement en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts. Au nombre des facteurs pris en compte figuraient, notamment, l'efficacité de l'action nationale, les changements intervenus tout au long de l'année passée et les obstacles à l'action en question.

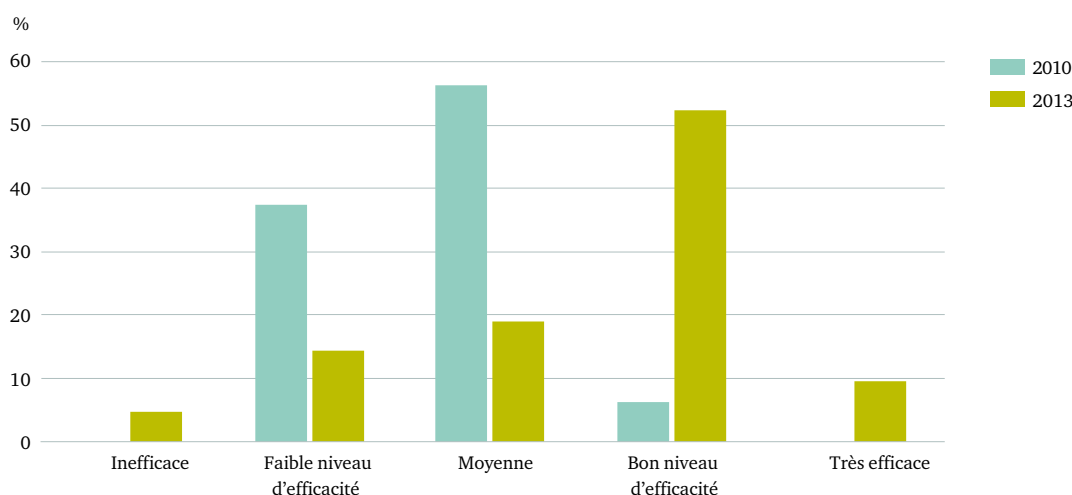
Le nombre relativement faible de réponses à l'enquête, soit 23 au total en 2013 et 21 en 2010⁶², doit être pris en compte dans la lecture des conclusions qui suivent.

⁶⁰ Banque mondiale (2011), *Cameroon: The path to fiscal decentralization. Opportunities and challenges*, Rapport n° 63369-CM.

⁶¹ Arrêté conjoint n° 76/MINADT/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012.

⁶² Les répondants peuvent être répartis en catégories comme suit : 2013 : agents d'État – 10 ; secteur privé – six ; ONG – sept ; 2010 : agents d'État – trois ; secteur privé – six ; ONG – 12.

Figure 2 : Perception par les experts de l'action globale du gouvernement en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts, 2010 et 2013



La perception de l'efficacité globale de l'action du gouvernement camerounais s'est nettement améliorée depuis l'évaluation de 2010. Plus de la moitié de tous les répondants (13 sur 21)⁶³ signale un bon niveau d'efficacité des mesures prises par le gouvernement, par rapport à un seulement (sur 16) en 2010. Ce changement reflète en partie l'augmentation du nombre de répondants en 2013 : la plupart de ceux qui ont répondu de manière positive en 2013 sont des agents d'État. À la question de savoir si l'action du gouvernement a changé au cours des dernières années, la moitié seulement des répondants des deux enquêtes pense qu'il y a eu amélioration. En 2010, le reste pense que l'action est restée inchangée, tandis qu'en 2013, les répondants sont divisés sur la question de savoir si elle est restée la même ou si elle a régressé (ceux du secteur privé et des ONG pensent qu'elle a régressé).

Les experts ont été invités à évaluer l'importance relative de divers obstacles à une action efficace des pouvoirs publics : l'inefficacité de la mise en application et le manque de capacités, la mauvaise qualité des données, la faiblesse du cadre juridique, la corruption, le manque de transparence et le manque de volonté politique. Les avis sont partagés dans les deux enquêtes, à la différence frappante que le manque de volonté est considéré comme beaucoup plus important en 2013 qu'en 2010 : non moins de 12 répondants en 2013 (dont la moitié des agents d'État) estiment qu'elle est le principal obstacle à une action efficace, par rapport à tout juste trois des 20 répondants en 2010.

⁶³ Tous les répondants n'ayant pas répondu à toutes les questions, le nombre total de répondants varie légèrement d'une question à l'autre.

Progrès réalisés par le secteur privé

En plus d'examiner les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre le problème de l'exploitation illégale des forêts, l'évaluation courante s'intéresse au degré et à l'efficacité de l'action du secteur privé. Elle repose sur l'enquête de perception auprès d'experts (voir ci-dessus), une évaluation des régimes de certification volontaire du secteur privé et l'analyse des données commerciales.

Enquête de perception auprès d'experts

Les répondants à l'enquête de perception auprès d'experts ont été invités à évaluer dans quelle mesure les divers types de compagnies ont amélioré leur action contre l'exploitation illégale des forêts au cours de l'année précédente. La majorité considère que les fabricants/exportateurs qui fournissent des marchés sensibles⁶⁴ et les grands concessionnaires se sont améliorés, mais estime qu'il n'y a pas eu de changement au niveau de l'action des petits concessionnaires ou des fabricants/exportateurs fournisseurs de marchés moins sensibles.

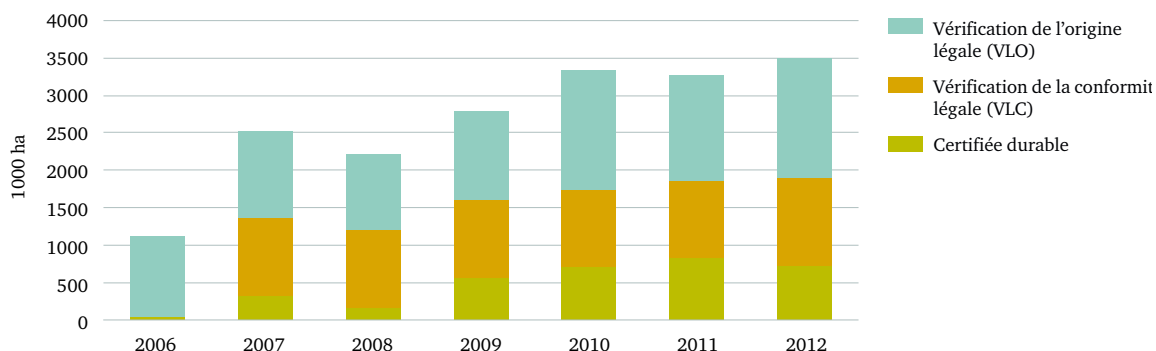
Les répondants étaient également invités à évaluer dans quelle mesure les prix du bois ont augmenté ou baissé pendant l'année écoulée sous l'effet des mesures de lutte contre l'exploitation illégale des forêts – et donc des changements de volume de bois illégal disponible sur le marché domestique. Neuf des 23 répondants en 2013 pensent que les prix et les niveaux d'exploitation illégale des forêts sont restés les mêmes, tandis que sept autres déclarent ignorer s'il existe un lien entre les deux. Le reste est divisé sur la question de savoir si les prix du bois ont augmenté en raison d'une meilleure mise en application de la législation ou baissé à cause d'une montée de l'exploitation illégale des forêts.

Niveaux de certification des forêts et de vérification de la légalité

L'adoption par le secteur privé de la vérification volontaire de la légalité et des normes de certification de durabilité est un indicateur utile des attitudes vis-à-vis de l'exploitation illégale et de la gestion durable des forêts. La proportion de concessions forestières actives vérifiées légales ou certifiées durables au Cameroun a continué d'augmenter et représentait environ la moitié de la production forestière totale en 2012, par rapport à tout juste un cinquième en 2006. En 2012, la plus grande superficie, soit 45 % du total, était vérifiée par rapport aux normes de vérification d'origine légale – le plus bas niveau qui soit. La superficie certifiée durable représentait 20 % du total. Cela semble justifier les craintes que l'introduction du règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE) et du Lacey Act aux États-Unis, ainsi que la mise en œuvre de l'APV avec le Cameroun, ne poussent les entreprises à opter pour la vérification de légalité au lieu de la certification, la conformité à cette dernière étant à la fois plus difficile et plus coûteuse.

⁶⁴ Pour cette évaluation, les marchés « sensibles » sont considérés être, dans ce contexte, l'UE, les États-Unis, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse. Tous les autres constituent l'ensemble des marchés non sensibles.

Figure 3 : Superficie forestière totale certifiée et vérifiée, 2006–12



Sources : FSC Forest Management (FM), Société Générale de Surveillance (SGS) VLC, Bureau Veritas (BV) Origine et légalité du bois (OLB), Rainforest Alliance (RA) VLC.

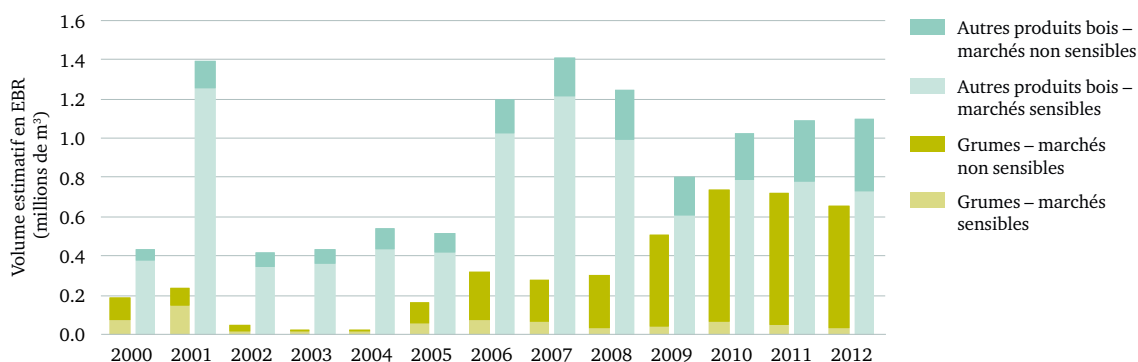
Part des marchés sensibles

Afin d'évaluer l'action du secteur privé pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et faire face à la demande croissante de bois légal dans un grand nombre de pays consommateurs, les variations du commerce entre les marchés sensibles et non sensibles ont été évaluées. L'analyse des données commerciales repose sur des estimations du volume en EBR.

Les données commerciales indiquent une chute considérable de la proportion d'exportations de produits de la filière bois vers des marchés sensibles depuis 2007 : de plus de 70 % entre 2000 et 2007 à juste au-dessus de 40 % en 2012. Ce déclin est le plus marqué entre 2007 et 2009, sous l'effet de la crise financière mondiale, qui a entraîné une importante chute des exportations globales de produits dérivés du bois – particulièrement vers l'Europe. La période de 2010 à 2013 enregistre une augmentation des exportations totales, mais dont la plus grande proportion est destinée à des marchés non sensibles et en particulier à la Chine.

La plus forte diminution de la part de produits destinés à des marchés sensibles concerne les grumes : les exportations de ces produits vers la Chine ont augmenté de 50 000 m³ en 2001 à 397 000 m³ en 2012. Cela est principalement dû à la croissance de la demande en Chine, bien que l'application d'une interdiction d'exportation de grumes au Gabon en 2010 ait pu elle aussi entrer en jeu.

Figure 4 : Exportations de produits bois et de grumes du Cameroun vers des marchés sensibles et non sensibles, 2001–12



Sources : d'après des statistiques commerciales pour le Cameroun de l'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT) et d'UN Comtrade, ainsi que des statistiques nationales officielles pour les pays partenaires des importations correspondantes, avec analyse par Chatham House. Les données d'exportation pour 2000 et pour la période de 2002–2005 contiennent des anomalies et ont été exclues.

Estimation des niveaux de commerce de bois illégal

Pour mesurer l'étendue de l'exploitation illégale des forêts et du commerce de produits dérivés du bois illégaux, plusieurs méthodes sont employées. Parmi elles, une évaluation des divergences entre les exportations déclarées par le Cameroun et les importations de produits camerounais déclarées par les pays destinataires. Par ailleurs, plusieurs questions de l'enquête de perception auprès d'experts portent sur la nature et l'étendue du problème.

Enquête de perception auprès d'experts

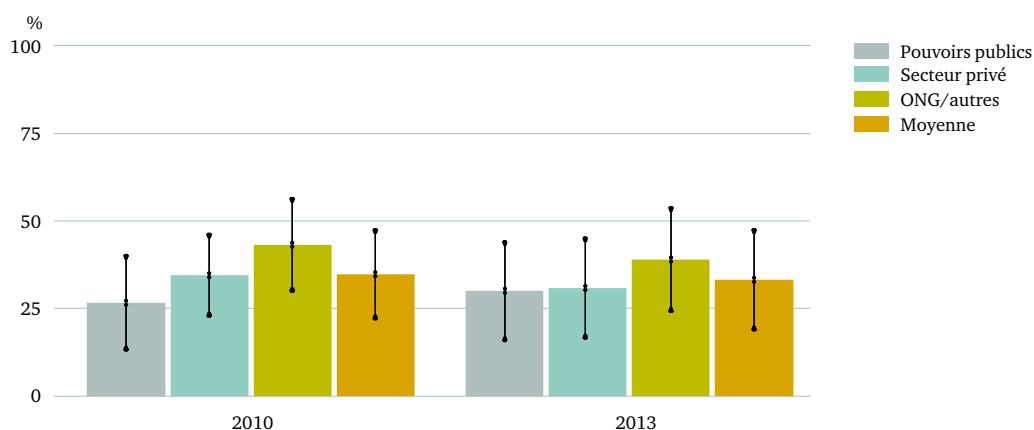
L'enquête comporte une question sur la progression générale de la lutte contre l'exploitation illégale des forêts au cours de l'année passée et pendant les cinq années précédentes. Pour l'année passée, les avis sont partagés (entre aucun changement, amélioration ou aggravation de la situation). Pour les cinq années précédentes, tous les répondants sauf un (qui ne constate aucun changement) considèrent que la situation s'est améliorée.

Les répondants ont également été invités à évaluer dans quelle mesure la lutte contre divers types de pratiques illégales a apporté des améliorations au cours de l'année passée : l'exploitation illégale des forêts par les concessionnaires, les compagnies et les producteurs artisanaux non autorisés, la transformation illégale, les exportations illégales et la corruption parmi les agents forestiers ainsi qu'au sein de la police et du système judiciaire. La majorité constate des améliorations dans tous ces domaines. Dans l'enquête de 2010, l'exploitation illégale des forêts par les concessionnaires est le seul domaine dans lequel la majorité des répondants pense constater une amélioration. Pour tous les autres domaines, les avis sont partagés.

En ce qui concerne le niveau d'exploitation illégale des forêts, la Figure 5 ci-après indique que l'étendue de l'exploitation illégale des forêts est estimée en moyenne à un niveau très proche de celui de 2010, soit 33 % par rapport à 35 %. La répartition des réponses sur les divers types de répondants est elle aussi très proche. Ce résultat s'inscrit quelque peu en contradiction de la réponse à la question de savoir si la lutte contre les différents types de pratiques illégales a apporté des améliorations sur les cinq années précédentes, sachant toutefois que certaines améliorations du niveau d'exploitation illégale des forêts pourraient être masquées par les gammes de notes possibles⁶⁵.

⁶⁵ Les répondants ont le choix entre cinq réponses : 20 % ou moins ; entre 21 et 50 % ; entre 51 et 75 % ; entre 76 et 90 % ; ou plus de 90 %. Les colonnes de la figure 5 correspondent à la moyenne tandis que les barres noires indiquent les estimations minimales et maximales.

Figure 5 : Étendue estimée de l'exploitation illégale des forêts en tant que pourcentage de la production totale de grumes, d'après l'enquête de perception auprès d'experts (2010 et 2013)*



*Les barres noires indiquent la gamme potentielle de notes.

Interrogés sur les causes de toute réduction perçue de l'exploitation illégale des forêts, la plupart des répondants citent avant tout la négociation et la mise en œuvre de l'APV, ainsi que des améliorations au niveau de la gouvernance générale. L'apport d'informations par les ONG locales et internationales est également jugé important. L'épuisement des ressources de bois est considéré comme un facteur important par tous les agents d'État, mais moins par les autres. Ni les exigences du secteur privé ni les développements économiques ne sont jugés comme d'importants facteurs de la réduction de l'exploitation illégale des forêts.

Divergences des données commerciales

Des divergences dans les données commerciales peuvent être révélatrices d'activité illégale. Les données pour le Cameroun manquent toutefois de fiabilité pour être ainsi analysées, comme l'indiquent les nombreuses divergences entre les deux sources de données utilisées pour cette évaluation⁶⁶.

En outre, parce que le Cameroun est une plaque tournante pour le bois en provenance de la République centrafricaine et de la République du Congo, certaines divergences peuvent s'expliquer par le fait que le bois de ces pays est déclaré en tant que bois camerounais. Par exemple, des divergences persistent dans les données d'exportation de grumes : le volume d'importations déclaré par l'UE est supérieur au volume d'exportations déclaré par le Cameroun, bien que cet écart ait pu progressivement se refermer sur les cinq dernières années. Ces différences reflètent vraisemblablement le commerce de transit.

Le manque de données complètes et fiables restreindra sérieusement les mesures prises par les pouvoirs publics pour surveiller le secteur et le commerce de produits dérivés du bois.

Vue d'ensemble des estimations de l'exploitation illégale des forêts

Les conclusions de l'enquête de perception auprès d'experts suggèrent que les pratiques illégales restent répandues dans le secteur forestier camerounais. Elles sont appuyées par les rapports des observateurs indépendants du Cameroun ainsi que par les chercheurs et les ONG.

⁶⁶ Les deux sources utilisées pour analyser les exportations du Cameroun sont les newsletters de l'ATIBT et la base de données UN Comtrade.

En leur capacité d'observateur indépendant officiel, tant Agreco-CEM que REM (son prédécesseur) ont enregistré des illégalités répandues dans le secteur forestier⁶⁷. Dans son rapport de 2009, REM relève que les activités illégales à l'intérieur des concessions forestières ont diminué mais que les problèmes de non-paiement des taxes et de non-respect des plans de gestion persistent. Les petits permis et les ventes de volume sur pied sont, pour la plupart, en violation des règlements. Agreco-CEW enregistre également des infractions répandues et souligne les failles du système de traçabilité du bois. Un lien est établi entre les forêts communautaires et les pratiques illégales, à la fois directement (par exemple, la surexploitation et le non-paiement des taxes) et indirectement (blanchiment de bois illégal d'autres sources, y compris par la vente de documents de transport)⁶⁸. Plus récemment, Global Witness a exposé des abus dans l'attribution de petits permis, notamment le rôle du favoritisme politique dans ce processus⁶⁹. Qui plus est, tandis que ces permis sont ceux requis pour l'extraction de bois liée aux projets de développement, un phénomène récent s'est produit, selon lequel des titres « spéciaux » sont attribués pour des ventes de volume sur pied aux mêmes fins, lesquels titres ne figurent pas sur la liste de titres valides du MINFOP⁷⁰. Des cas d'exploitation forestière sans permis dans le cadre d'importants projets d'infrastructure ont également été signalés⁷¹. Bien que les pouvoirs publics aient tenté de contrôler l'attribution de petits permis, leur utilisation continue de manquer de clarté et de cohérence. Sous l'effet de la pression croissante exercée sur les forêts par d'autres secteurs, le risque de corruption et de fraude dans l'utilisation des petits permis ne fera qu'augmenter.

Au problème de l'illégalité au sein du secteur « formel » s'ajoute celui de la production dans le secteur informel ; il continue d'approvisionner, à très grande échelle, un marché domestique qui s'est considérablement élargi au cours des 20 dernières années. La production totale pourrait être le double de l'estimation officielle des récoltes de bois : la production annuelle officielle est estimée à environ 2 000 000 m³ et le sciage artisanal produirait un volume comparable (voir la section « Contexte »). Les données disponibles indiquent que ce bois est principalement consommé sur le marché domestique mais qu'une partie est également blanchie dans le système « formel » pour l'exportation. La vente aux enchères de bois saisi (le bois est ainsi revendu au producteur illégal) est la méthode de blanchiment la plus courante⁷².

Des actions sont en cours pour à la fois régulariser et améliorer le contrôle des petits producteurs et du marché domestique. Le CIFOR a activement contribué à ce travail, à travers ses recherches et l'organisation de dialogues stratégiques pour identifier des solutions⁷³. Dans le cadre de l'APV, le développement d'un marché domestique légal a été identifié au nombre des priorités. À ce jour, des « groupes bois » ont été établis à des sites pilotes dans l'objectif de développer des

⁶⁷ REM (2009).

⁶⁸ Tropenbos International (2012), « Community forestry in Cameroon: how can it contribute more effectively to FLEGT? » Wageningen : Tropenbos ; et Cuny, P. (2011), « État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun », Wageningen : Tropenbos International Programme du bassin du Congo.

⁶⁹ Global Witness (2013).

⁷⁰ Auditeur indépendant du système FLEGT au Cameroun (2014), Note de synthèse à mi-parcours : Évaluation documents titres et étude de bois saisis.

⁷¹ Voir par exemple, « Des Chinois pris en flagrant délit de coupe illégale du bois ». 14 février 2014. *La Voix du Paysan*.

http://www.lavoixdupaysan.org/lejournal/environnement.php?subaction=showfull&id=1392375264&archive=&start_from=&ucat=10& ; « Comment tirer profit du bois coupé sur les sites des grands chantiers ». 6 septembre 2013. *Cameroon Tribune*.

<http://www.camerounlink.com/news/?SessionID=U5VF5QRF5JEAG3ZLGHC2QWGQDP8PDO&cl1=&cl2=&bnid=2&nid=74659> ; « Ressources forestières et minières: Impunité et corruption à ciel ouvert au Cameroun ». 7 novembre 2014. <http://www.bertoua.info/?SessionID=R1HX5VFV1IBRT3ZKZTH4IVDUEC2ZDP&bnid=2&thisid=77>.

⁷² Eba'a Atyi et al. (2014) ; Cerutti et Lescuyer (2011) ; et Cerutti et al. (2013), « Cameroon's hidden harvest: Commercial chainsaw logging, corruption and livelihoods », *Society and Natural Resources* 26(5), pp. 539–53.

⁷³ Cerutti et al. (2014), « Possibilités d'action publique pour une meilleure prise en compte des marchés domestiques du bois dans le cadre des accords de partenariat volontaire (APV) », infobrief du CIFOR n° 83.

chaînes d'approvisionnement légales et de fournir des services de formation et d'information aux producteurs artisanaux⁷⁴. Ces actions restent cependant à très petite échelle étant donné la taille du secteur informel.

Une difficulté particulière de la lutte contre le problème de la production informelle de bois réside dans le fait que la première version de la définition de la légalité élaborée dans le cadre de l'APV n'inclut pas les permis de sciage artisanal⁷⁵. Ces permis seront éventuellement inclus dans la définition puisque l'APV stipule que « d'autres grilles de légalité seront construites au cours de la phase d'opérationnalisation du système dès lors que leur pertinence sera établie. »⁷⁶ Cette omission révèle cependant qu'une attention insuffisante est accordée au secteur informel étant donné que ces permis sont de toute évidence très pertinents.

Compte tenu de l'ancrage profond du sciage artisanal au Cameroun, une stratégie à long terme politiquement intelligente sera nécessaire pour remédier à la situation. Il conviendra, pour faciliter cette démarche, de veiller à ce que le secteur informel soit correctement représenté dans les processus décisionnels liés à la mise en application de l'APV. Quoiqu'il en soit, une telle stratégie demandera plusieurs approches différentes, dont l'adoption de politiques visant à favoriser un marché légal – notamment sur les achats publics dans le cadre des grands projets d'infrastructure –, la mise en place d'une politique fiscale adaptée au secteur et des politiques permettant l'accès légal des producteurs artisanaux aux ressources⁷⁷.

⁷⁴ La République du Cameroun et l'Union européenne (2013).

⁷⁵ Le nom officiel entier est permis d'exploitation du bois.

⁷⁶ Annexe II, Section II de l'APV entre le Cameroun et l'UE.

⁷⁷ Cerutti et al. (2014).

Conclusions et recommandations

Cette évaluation de l'ampleur de l'exploitation illégale des forêts au Cameroun et de l'efficacité des actions engagées par les pouvoirs publics et le secteur privé en réponse à ce problème suggère une absence de progrès depuis 2010. Il s'en dégage surtout que la corruption continue de dominer le secteur forestier camerounais, ainsi qu'un manque apparent de volonté politique pour introduire des changements. La réforme du cadre législatif du secteur forestier, lancée en 2008, n'est pas encore achevée et, si des améliorations sont constatées au niveau de la disponibilité d'information sur le secteur forestier, les lacunes restent nombreuses et une culture de transparence n'a pas encore été établie au sein du gouvernement.

Bien que quelques signes de progrès soient manifestes dans le secteur privé – la superficie forestière totale vérifiée ou certifiée légale a augmenté – les activités illégales restent répandues dans l'ensemble du secteur forestier. On estime que la moitié de la production totale provient de producteurs artisanaux informels, qui approvisionnent principalement le marché domestique. Cependant, l'illégalité est également répandue dans les chaînes d'approvisionnement pour l'exportation : le bois issu des petits permis et des ventes de volume sur pied serait particulièrement problématique. Cette situation est préoccupante au vu de la hausse anticipée de l'offre de bois issu de ces permis sous l'effet de la pression croissante exercée par d'autres secteurs sur les forêts (ces titres sont octroyés pour l'extraction de bois dans le cadre de projets de développement).

L'éloignement des marchés sensibles est un important changement intervenu depuis 2000 : le marché européen a perdu de son importance en tant que destination des exportations camerounaises de produits de la filière bois au profit de la Chine, qui a énormément progressé. Il importe de prendre ce constat en compte dans l'élaboration des stratégies de lutte contre le commerce illégal du bois au Cameroun et, surtout, des stratégies de mise en œuvre de l'APV.

Toute stratégie visant l'amélioration du secteur forestier camerounais exige une mise en application rigoureuse du RBUE. Cependant, à la lumière des tendances commerciales changeantes, il importe également de promouvoir un marché du bois légal en Chine. Il est clair que l'action menée dans les pays consommateurs pour accroître la demande de bois légal en provenance du Cameroun ne suffira pas, à elle seule, à réformer la gouvernance : des changements profonds sont nécessaires à l'intérieur même du pays.

Les recommandations qui suivent visent à faciliter ces changements :

- Une analyse plus approfondie de l'économie politique du secteur forestier au Cameroun devrait être entreprise afin d'évaluer ce qui motive les pratiques courantes et quelles sont les possibilités de réformes structurelles (y compris de réformes réglementaires, institutionnelles et fiscales). Dans ce contexte, il convient de se concentrer sur le secteur informel du Cameroun, étant donné son importance économique et sociale et le degré de priorité insuffisant qui continue de lui être accordé. Cette analyse devrait s'étendre aux secteurs qui ont une incidence sur les forêts, à savoir l'agriculture et l'exploitation minière, afin d'établir le meilleur moyen d'améliorer leur gouvernance et la prise de décisions sur l'utilisation des terres.

- Les tentatives de lutte contre la corruption devraient être renforcées, à la fois au sein du secteur forestier et dans l'ensemble de l'économie. Les options de réforme de la CONAC devraient être considérées. L'expérience de la lutte contre la corruption au Cameroun et dans d'autres pays (y compris les modèles d'organismes anticorruption) devrait être étudiée de plus près dans le but d'identifier les solutions possibles. Cela demandera un engagement sincère des responsables politiques aux plus hauts niveaux du pays ainsi qu'un investissement à long terme.
- D'autres améliorations de la transparence sont nécessaires pour permettre un contrôle et une gestion plus efficaces du secteur : des lacunes considérables persistent dans les données sur l'attribution des forêts, la production, la transformation et le commerce, et les processus décisionnels sont souvent opaques. L'amélioration de la transparence devra être suivie de près, en particulier par le Comité conjoint de suivi de l'APV pour veiller au respect des conditions de l'accord pertinentes. La désignation d'un nouvel observateur indépendant pour le secteur sera importante pour mieux progresser dans ce domaine.
- Afin qu'un cadre juridique robuste et crédible puisse être mis en place, toutes les parties prenantes devraient être consultées aux stades restants de la réforme juridique et politique. L'implication totale des petits producteurs et transformateurs est particulièrement importante pour élaborer un cadre politique qui, en plus de leur permettre d'exploiter les forêts légalement, les incite à suivre cette voie. Qui plus est, une plus grande priorité doit être accordée à la participation des populations autochtones et des communautés locales, pour veiller à ce que leurs droits de tenure et d'usage des terres soient adéquatement incorporés dans le cadre de politique.
- La promotion du marché domestique légal doit être intensifiée. Cela nécessitera des réformes politiques mais aussi l'élargissement des activités de formation et d'information destinées aux petits producteurs et transformateurs, ainsi que l'élaboration de stratégies alternatives de moyens d'existence.
- Enfin, pour améliorer l'application de la législation, un investissement continu dans la formation des agents est nécessaire, ainsi que l'apport de ressources adéquates qui leur permettent de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

Annexe 1 : Notes d'évaluation des politiques pour 2008 et 2013^a

	Existence (0-2)		Concept (1-5)		Mise en œuvre (1-5)		
	2008	2013	2008	2013	2008	2013	
Politique de haut niveau							
Examen officiel de l'exploitation illégale des forêts	0	1	s/o	2	s/o	3	
Plan d'action national	2	2	3	3	3	3	
Coordination entre les services publics	0	0	s/o	s/o	s/o	s/o	
Consultations pluripartites	2	2	3	3	3	2	
Cadre législatif							
Législation forestière cohérente et sans ambiguïtés			3	3			
Législation forestière en cohérence avec les autres lois qui affectent les forêts			2	2			
Adoption d'une législation supplémentaire pour empêcher la vente et l'importation de produits dérivés du bois illégaux	1	1	s/o	s/o	s/o	s/o	
Freins et contreponds							
Droit du public de recourir à la voie judiciaire	2	2			2	2	
Sanctions en cas de corruption de fonctionnaires	2	2	3	3	1	1	
Limitation des pouvoirs discrétionnaires	2	2			2	2	
Comité de contrôle des agences forestières	2	2	4	4	4	2	
Audits internes de l'autorité forestière dont les résultats sont rendus publics	2	2	3	3	1	2	
Système d'observation indépendante des forêts	2	2	4	4	4	2	
Douanes chargées de vérifier la légalité des exportations	2	2			3	3	
Coopération commerciale internationale							
Dispositions commerciales ou douanières formalisées	1	2	s/o	2	s/o	s/o	
Système formalisé pour envoyer et recevoir des alertes des systèmes répressifs	0	0	s/o	s/o	s/o	s/o	
Régulation de l'offre et de la demande							
Système de permis de sciage exigeant des preuves d'approvisionnement légal	0	0	s/o	s/o	s/o	s/o	
Droits de tenure et d'usage							
Droits fonciers, droits d'usage et droits de tenure indiqués sur des cartes publiques	2	2	2	3	1	1	
Mécanismes formalisés pour la résolution des problèmes de droits fonciers	2	2	3	3	3	3	
Mécanismes formalisés pour l'intégration des droits coutumiers dans la législation	1	1	3	3	2	2	
Système de traçabilité du bois							
Système pour vérifier l'origine du bois	2	2	3	3	3	2	
Conception du système	Modalités d'observation indépendante	2	2	4	4	4	2
	Systèmes de rapprochement	0	1	s/o	2	s/o	2
	Modalités de documentation inviolable	2	2	3	3	2	2
	Systèmes informatisés	2	2	3	3	2	2

Commerce de Bois Illégal : L'Action au Cameroun

		Existence (0-2)		Concept (1-5)		Mise en œuvre (1-5)	
		2008	2013	2008	2013	2008	2013
Transparence							
	Document public décrivant les rôles, les responsabilités et les contrôles des organismes concernés	0	1	3	4	2	2
Allocation de ressources	Règles d'allocation des ressources	2	2			4	4
	Dates des processus d'allocation des ressources rendues publiques	2	2	5	5	5	4
	Résultats des processus d'allocation de ressources rendus publics	2	2	5	5	5	4
	Publication d'un sommaire des données sur les récoltes, la transformation et le commerce international	0	1	s/o	2	3	3
Utilisation des ressources	Emplacements des concessions, propriétaires et contrats rendus publics	2	2	3	3	3	3
	Permis de concession, inventaires et plans de récolte rendus publics	0	1	s/o	3	3	3
	Évaluations d'impact environnemental et social rendues publiques	2	2	5	3	5	2
Mise en application	Publication des données sur les délits forestiers	0	2	s/o	3	3	3
	Données sur l'élimination du bois confisqué rendues publiques	0	2	s/o	3	3	3
Octroi et gestion des droits de récolte							
	Processus de présélection pour exclure les soumissionnaires inappropriés	2	2	4	4	4	3
	Processus d'attribution compétitif	2	2	4	4	4	3
	CLIP ou consultations des parties prenantes pour les communautés locales concernées	2	2	3	3	3	2
	Mesures pour protéger et développer les moyens d'existence forestiers	2	2	4	4	3	2
Mise en application de la législation							
	Sanctions proportionnées et dissuasives			3	3	2	2
	Systèmes de coordination en place pour les organismes concernés	1	1	2	2	1	1
	Ressources suffisantes à la disposition des agents forestiers/ du maintien de l'ordre			2	2	2	3
Formation des	Juges et procureurs					2	3
	Douaniers					2	3
Collecte d'information	Systèmes de télédétection					3	3
	Outils d'investigation sur le terrain					1	1
	Analyses des flux de matières					2	2
	Systèmes de traçabilité et postes de contrôle des grumes					2	2
Gestion de l'information							
	Système de gestion de l'information actuel et exact	2	2	2	2	0	1
Gestion financière							
	Système de suivi des divergences de recettes	2	2	3	3	3	3
	Audit d'administration des forêts	2	2	3	3	4	2

*Les notes de politique incluses dans le rapport 2010 sont basées sur une évaluation de la situation à la fin de 2008 ; celles pour l'évaluation courante reposent sur la situation à la fin de 2013. Les cases grisées indiquent que la réponse à la question posée n'a pas été notée. Un astérisque indique que la question n'a pas été posée en 2010. Les politiques sont évaluées selon les critères suivants : existence (barème de 0 à 2, où 1 indique une couverture partielle ou une politique en cours d'élaboration) ; concept (barème de 1 à 5, où 5 indique une politique très bien conçue) ; et mise en application (barème de 1 à 5, où 5 indique une mise en œuvre cohérente et complète).

Annexe 2 : Méthodologie

La méthodologie employée pour les évaluations des 13 pays inclus dans l'étude « Indicateurs de l'exploitation illégale des forêts et du commerce de bois illégal » de 2014 repose sur celle élaborée par Chatham House pour son évaluation de 2010. Le processus de collecte et d'analyse des données est brièvement décrit ci-après. Des explications complémentaires sur l'élaboration des indicateurs sont données dans des rapports antérieurs.

Les pays inclus dans l'étude sont sélectionnés en fonction de l'importance de leur rôle dans la production et la consommation de produits dérivés de bois illégal. Quatre ans après la première évaluation, les 12 pays originaux continuent de représenter collectivement la majorité des exportations et importations de ces produits. La RDP Lao est incluse dans l'évaluation de 2014 en raison de son importance croissante dans le commerce mondial de produits dérivés du bois.

Indicateurs de progrès

Chatham House a élaboré une série d'indicateurs standardisés pour permettre une évaluation comparative. Ils couvrent quatre domaines :

- L'attention des médias
- La réponse des pouvoirs publics (évaluation du cadre de politique, enquête de perception auprès d'experts et analyse des données sur la mise en application)
- Les progrès réalisés par le secteur privé (l'évaluation des niveaux de certification et de vérification de la légalité, l'enquête de perception auprès d'experts et l'analyse des données commerciales pour évaluer l'évolution des échanges avec les marchés « sensibles » et « non sensibles »⁷⁸)
- Les niveaux de production et de commerce illégaux (enquête de perception auprès d'experts, bilan de la matière bois et analyse des données commerciales pour évaluer les divergences)

La méthodologie de collecte de ces données est expliquée ci-après.

Attention des médias

Le niveau d'attention accordé par les médias nationaux et internationaux à l'exploitation illégale des forêts et au commerce de bois illégal est évalué selon des méthodes à la fois quantitatives et qualitatives. Le volume d'articles dans les médias internationaux est mesuré par le biais d'une interrogation des archives en ligne (Factiva, Newsbank et LexisNexis) à partir du terme « illegal logging » et du nom du pays. Une démarche analogue est adoptée pour les médias nationaux en utilisant le terme « illegal logging » en anglais et/ou dans la langue locale. Les archives en ligne sont utilisées dans la mesure du possible. En leur absence, les archives matérielles sont consultées. Les partenaires des pays sont sollicités pour désigner les journaux, revues et médias pouvant être considérés comme étant « à grand tirage ».

⁷⁸ Pour cette évaluation, les marchés « sensibles » sont considérés dans ce contexte comme étant l'UE, les États-Unis, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse. Tous les autres marchés sont jugés non sensibles.

Les articles sont ensuite catégorisés selon leur thème principal : mise en application de la législation, action du secteur privé, action des pouvoirs publics, impacts ou « divers ». La période de recherche correspond à l'année d'octobre à septembre pour ce qui concerne la couverture médiatique nationale, et à l'année civile pour ce qui est des médias internationaux.

Évaluation des politiques

Pour chacun des pays inclus dans l'étude, Chatham House sélectionne un partenaire sur le terrain, chargé d'évaluer la politique nationale et le cadre juridique en place pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et du commerce de bois illégal.

Dans le cas des pays producteurs, les questions sont regroupées en 12 catégories générales : politiques de haut niveau, cadre législatif, freins et contrepoids, coopération commerciale internationale, politiques de régulation de la demande de bois, droits de tenure et d'usage, systèmes de traçabilité du bois, transparence, octroi et gestion des droits de récolte, mise en application de la législation, gestion de l'information et gestion financière. Des données sur la mise en application de la législation et le recouvrement des recettes fiscales sont également collectées et incorporées dans l'évaluation de politique.

Les partenaires sur le terrain sont munis d'un cadre de notation consultatif et des notes de l'évaluation de 2010, afin de maintenir au moins un certain degré de cohérence entre les pays et les deux évaluations. Les notes sont ensuite examinées par les chercheurs et les réviseurs de Chatham House, puis corrigées si nécessaires.

Enquête de perception auprès d'experts

Une enquête auprès d'experts nationaux demande aux répondants d'estimer les niveaux d'exploitation illégale des forêts et de commerce de bois illégal, puis d'évaluer l'action menée par les pouvoirs publics et le secteur privé pour lutter contre le problème. La partie principale de l'enquête, composée de 16 questions, s'adresse à tous les groupes de répondants : fonctionnaires d'État, représentants de la filière bois, ONG et autres experts. Un addendum s'adresse aux répondants du secteur privé, tandis que les associations du secteur sont invitées à participer à une courte enquête distincte.

Des notes de perception moyennes pondérées sont calculées pour tenir compte des légères variations de taille des échantillons parmi les groupes de répondants et entre les deux périodes d'enquête. Les moyennes de chaque groupe de répondants (gouvernement, secteur privé et ONG/autres) sont d'abord calculées, puis la moyenne des trois moyennes.

Certification tierce

Des données sont collectées sur la superficie totale de forêts de production vérifiée légale ou certifiée durable (plantations exclues) dans les pays producteurs. Tous les principaux programmes de certification indépendants sont inclus. Les données sont basées sur celles fournies par chacun des programmes, ainsi que sur les recherches entreprises par le personnel de Chatham House. Divers rapports, y compris ceux d'ONG et d'associations professionnelles, ont été consultés afin de calculer la superficie totale de forêt de production *active* sous certification à la fin de chaque année civile jusqu'au 31 décembre 2012 ; aucune superficie certifiée après cette date n'est incluse dans l'évaluation courante.

Analyse des données commerciales

Des données commerciales sont compilées et utilisées pour analyser l'évolution du commerce entre les marchés « sensibles » et « non sensibles », ainsi que les divergences entre les importations et les exportations déclarées par les pays producteurs et leurs marchés d'exportation. Elles sont extraites des statistiques nationales officielles sur le commerce et de la base de données Comtrade des Nations Unies et converties en volume EBR. Les facteurs de conversion suivants sont utilisés :

- Par volume (m^3/m^3) : sciages : 1,8 ; placages et moulages : 1,9 ; contreplaqué : 2,3.
- Par poids (m^3/t) : panneau de particules : 2,0 ; panneau de fibre de bois : 2,5 ; cadres et meubles en bois : 2,8 ; menuiserie, ornements et « non spécifié ailleurs » : 3,5 ; copeaux et résidus : 1,6 ; papier : 3,5 ; et pâte : 4,5.

Bilan de la matière bois

Lorsque des données nationales solides peuvent être obtenues, des bilans de la matière bois sont effectués. Ils comparent l'offre légale de bois (à partir des registres officiels des récoltes et des importations) avec la consommation (basée sur la consommation domestique et les exportations). L'écart entre l'offre et la consommation peut indiquer l'existence et l'étendue d'activités d'exploitation forestière non déclarées et donc potentiellement illégales.

Ces bilans présentent plusieurs limitations. En particulier, ils ne peuvent pas tenir compte de la contrebande et des illégalités liées aux récoltes légales (par ex. non-paiement des taxes). D'autre part, les statistiques – particulièrement sur la consommation domestique – sont peu fiables ou absentes dans de nombreux pays. Pour cette raison, la méthodologie employée varie d'un pays à l'autre, en fonction des données disponibles. Dans de nombreux cas, aucune analyse de ce type ne peut être entreprise en raison du manque de données pertinentes.

Glossaire

APV	Accord de partenariat volontaire
ATIBT	Association Technique Internationale des Bois Tropicaux
BV	Bureau Veritas
CCS	Comité conjoint de suivi
CED	Centre pour le Développement et l'Environnement
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CERD	Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale
CEW	Cameroon Environmental Watch
CIFOR	Centre international de recherche forestière
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CONAC	Commission nationale anticorruption du Cameroun
DFID	Department for International Development
EBR	Equivalent bois rond
FLEGT	Application de la législation forestière, gouvernance et échanges commerciaux (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)
FMI	Fonds monétaire international
FPCF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FSC	Forest Stewardship Council
FSC FM	FSC Forest Management
GIZ	Entreprise fédérale allemande pour la coopération internationale
IRR	Initiatives à résultats rapides
ITAC	Une initiative en faveur de la transparence pour lutter contre la corruption dans le secteur forestier
MESURE	Systèmes électroniques de suivi des taxes
MINEPDED	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature
MINFI	Ministère des Finances
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune
OI-FLEG	Observation/Observateur indépendant(e) de l'application de la loi forestière et de la gouvernance
OLB	Origine et légalité du bois
PFBC	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo
PSRF	Programme de sécurisation des recettes forestières
RA	Rainforest Alliance
RBUE	Règlement sur le bois de l'Union européenne
REM	Resource Extraction Monitoring
RFA	Redevance forestière annuelle
R-PP	Plan de préparation
SGS	Société Générale de Surveillance

SIGIF	Arrêté n° 2013/002 portant mise en vigueur d'un système informatique de gestion des informations forestières
SVL	Système de vérification de la légalité
SYDONIA	Les systèmes électroniques utilisés pour le suivi des taxes (MESURE) et des douanes
TLAS	Timber legality assurance system (système d'assurance de la légalité du bois)
VLO	Verified legal origin (vérification d'origine légale)

À propos de l'auteure

Alison Hoare est Chef de recherches à Chatham House, spécialisée dans la gouvernance forestière, l'utilisation des ressources naturelles et la foresterie communautaire. Elle dirige un programme de recherches mené par Chatham House sur l'exploitation illégale des forêts et la gouvernance forestière. Elle participe également à la recherche sur le crime environnemental et le changement climatique. Son parcours professionnel l'a conduite à collaborer avec diverses organisations environnementales et forestières, dans un rôle de recherche, d'analyse de politiques et de gestion de projets.

Remerciements

Le présent rapport est rédigé par Alison Hoare (Chatham House) et compilé par Ian Denty (EFECA), avec le concours d'Adelaide Glover, assistante de recherche.

Chatham House tient également à remercier le CED pour les recherches entreprises au Cameroun, et James Hewitt (consultant) pour l'analyse des données commerciales, notamment la mesure des divergences dans ces données et de la part des marchés sensibles.

Chatham House remercie en outre James Acworth (consultant), Paolo Cerutti (CIFOR), Lola Leal Riesco (Institut forestier européen) et Filip Verbelen (Greenpeace) pour la révision d'une version préliminaire de ce rapport.

Le « UK Department for International Development » (DFID) est remercié de son concours financier à la réalisation de cette étude.

Les conclusions et recommandations du présent rapport reflètent les opinions de l'auteure et non pas celles des consultants, des réviseurs ou des bailleurs.

Independent thinking since 1920



Chatham House, l'Institut royal des affaires internationales, est une source de premier plan d'analyse indépendante, de débat éclairé et d'idées influentes sur la façon de construire une société prospère et un monde plus sûr pour tous.

Chatham House ne prend aucune position institutionnelle. Les opinions exprimées dans ce document sont de la seule responsabilité de l'auteur/des auteurs.

© The Royal Institute of International Affairs, 2015

ISBN: 978 1 78413 031 2

Les publications de Chatham House sont imprimées sur du papier recyclé.

The Royal Institute of International Affairs
Chatham House
10 St James's Square, London SW1Y 4LE
T +44 (0)20 7957 5700 F +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Charité numéro d'enregistrement: 208223