



Pôle Recherches et Publications

La responsabilité dans le secteur forestier au Cameroun et au Ghana. L'impact de la transparence et de la participation.

Synthèse d'une étude du Royal Institute of International Affairs Chatham House.

Par

Dr Ordy BETGA
Ph.D en Science politique
Chercheure Associée au Think Tank CEIDES

Octobre 2020

Le secteur forestier, comme bien d'autres, dépend des principes de la bonne gouvernance pour plus d'efficacité. Au cours des vingt dernières années, de nombreux efforts ont été consentis en vue d'améliorer la transparence et la participation des acteurs non étatiques dans le secteur forestier. Quelques changements/améliorations ont été observés au niveau de la disponibilité et de l'accessibilité des lois et politiques, la publication de données sur l'attribution des permis, la récolte, le commerce, les revenus ; l'application de la réglementation, ainsi que l'établissement de fora multi-acteurs de prise de décision et de coopération entre État et acteurs non étatiques pour la surveillance des forêts. Toutefois, ces progrès en matière de transparence et de participation ont-ils eu un impact positif sur la responsabilité ? Si oui par quel processus ?

La responsabilité renvoie à l'ensemble des droits et obligations qui existent entre des personnes et les institutions qui affectent leur vie, y compris les gouvernements, la société civile et les acteurs du marché. Deux aspects primordiaux de cette relation concernent d'une part le droit d'obtenir une réponse et l'obligation d'en procurer une, d'autre part la capacité d'assurer la mise en œuvre d'une action et l'accès aux mécanismes de redressement faute de redevabilité. La responsabilité est à la fois verticale et horizontale. À travers la première, les citoyens ou les organisations de la société civile (OSC) peuvent demander des comptes à leurs gouvernants au moment des élections par exemple. La seconde dimension concerne les mécanismes de responsabilité à l'intérieur du gouvernement, notamment les audits etc.

La transparence consiste à rendre l'information disponible et accessible à tous, tandis que la participation renvoie à l'implication des citoyens dans le processus décisionnel et la mise en œuvre des politiques. Il existe une interaction entre la transparence, la participation et la responsabilité qui font partie, aux côtés de l'effectivité, l'efficacité et de l'équité, des six principes de la bonne gouvernance définis par l'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO).

Cette recherche s'appuie sur trois études de cas, deux au Ghana : le Système de Traçabilité du Bois (STB) et le Contrat de Responsabilité Sociale (CRS) ; et une étude de cas au Cameroun sur la Surveillance Forestière Indépendante. Les deux pays ont, selon l'évaluation de la Chatham House en 2018, un niveau de transparence jugé « Bien ». Depuis 2007, ils ont tous les deux engagé diverses réformes dans l'application de la gouvernance forestière dans le cadre du Programme pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les

échanges commerciaux, connu sous le sigle « FLEGT ». Ces réformes ont été dominées par la négociation et la mise en œuvre des Accords de Partenariat Volontaire (APV) avec l'Union Européenne. Le Ghana a signé ses APV en 2009 et ils sont entrés en vigueur la même année, tandis que le Cameroun a signé les siens en 2010 et ils sont entrés en vigueur en 2011. Les données ont été collectées à travers des entretiens avec divers acteurs, entre août et décembre 2019.

Étude de cas n°1 : le Système de Traçabilité du Bois (STB) au Ghana et son impact sur le respect des normes.

Le STB est le principal mécanisme de gestion du secteur forestier au Ghana. Il permet au gouvernement de contrôler et superviser le flux de bois de construction tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de la récolte à la consommation ou exportation, et de surveiller le paiement des frais. La numérisation du STB a permis d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'information relative aux activités du secteur forestier. Ceci a entraîné une prise de décision plus effective et une meilleure surveillance par le gouvernement. Le STB était apparu comme un élément essentiel des APV. Il a été mis sur pied à l'issue d'un vaste processus consultatif impliquant les acteurs publics et privés.

En améliorant la disponibilité et l'accessibilité des données au sein du gouvernement, le STB a permis aux responsables publics d'assurer leur rôle de contrôle des activités forestières. Il a permis pour le personnel administratif une meilleure compréhension des opérations entourant le bois de construction, la réduction des opportunités de corruption, ainsi que plus de requêtes en actions correctives appliquées aux entreprises et aux autorités forestières locales en raison de la réalisation de plusieurs audits. Toutes les personnes interviewées pour cette étude estimaient que le STB avait induit une réduction drastique des activités illégales par les entreprises. Nous espérons que le système va s'inscrire dans la durée en vue de renforcer la gouvernance du secteur.

En bref, l'APV a permis au gouvernement d'ouvrir le processus décisionnel à la société civile et au milieu des affaires. À travers une plus grande participation, les relations entre les différents acteurs ont été considérablement améliorées. L'on est passé de la méfiance initiale à un réel partenariat. Ceci a accru la responsabilité et la redevabilité du gouvernement. Le STB est devenu un instrument essentiel au service de la transparence pour une meilleure responsabilité horizontale. Une fois pleinement opérationnel, il sera un outil incontournable

de la responsabilité verticale en favorisant un plus grand suivi du secteur par la société civile et les entreprises.

Étude de cas n° 2: Contrat de Responsabilité Sociale (CRS) et gouvernance améliorée au Ghana

Au Ghana, le CRS est un contrat par lequel les entreprises exploitantes s'engagent au respect d'un code de conduite, et à rémunérer les communautés affectées pour la mise sur pied de projets de développement social. La somme versée doit représenter au moins 5% du montant perçu par l'État. Le CRS est le fruit d'une série de réformes entre 1997 et 2003, et a pour but de permettre aux communautés affectées de partager les bénéfices économiques générés par le secteur forestier. La signature d'un CRS est une condition préalable à l'attribution d'un permis d'exploitation. Les négociations entre les entreprises et les communautés locales sont menées sous la supervision de la Commission Forestière qui reçoit des rapports sur leur exécution. Face aux problèmes soulevés par cette activité, le gouvernement a introduit un ensemble de réformes pour la négociation et la mise en œuvre des CRS. La Commission Forestière a également accentué son soutien administratif aux communautés, en vue de renforcer leur adhésion aux directives, incluant l'appui à l'amélioration de leur capacité de décision sur le choix du type d'infrastructure à financer par le CRS, ainsi que la supervision lors de la construction subséquente desdites infrastructures. Les communautés ont été formées à la compréhension du cadre juridique général des CRS. La transparence et la participation ont été accentuées avec une plus grande collaboration des communautés locales. Nous avons observé une augmentation du nombre de CRS signés et exécutés. Des progrès ont été réalisés avec le système des CRS, les OSC continuent de travailler sur la question pour consolider les acquis. En vue d'améliorer le suivi des CRS, les OSC collaborent actuellement avec la Commission Forestière sur le développement d'une base de données qui serait en fin de compte liée au portail du Système de Traçabilité du Bois.

Étude de cas n° 3: les bénéfices de la surveillance forestière conduite par la société civile au Cameroun.

En 2015, un groupe d'OSC au Cameroun engagées pour la Surveillance Forestière Indépendante (SFI), a lancé le Système Normalisé d'Observation Indépendante Externe (SNOIE) permettant une approche rigoureuse d'investigation et de mise en exergue des infractions dans le secteur forestier. Ce système a permis aux OSC de plaider plus efficacement pour l'action gouvernementale, comme en témoigne une augmentation des

réponses aux cas de non-conformité rapportés. Les OSC ont pendant de nombreuses années dénoncé les pratiques illégales, avant de migrer vers un système plus standardisé et objectif pour plus d'efficacité.

Le SNOIE procure des données indépendantes et documentées de manière systématique et pertinente, pouvant être utilisées comme support pour réclamer au gouvernement la prise de ses responsabilités. Ceci conduit à plus de transparence et l'amélioration de la réaction du gouvernement. La Surveillance Forestière Indépendante dépend de la transparence et de la collaboration entre les OSC et le ministère camerounais des forêts et de la faune (MINFOF), ainsi que de l'accessibilité de l'information. Depuis la signature de l'APV par le Cameroun en 2010, les autorités forestières ont pris des mesures pour améliorer l'accès à l'information, à travers par exemple la publication régulière des permis d'exploitations valides, leur distribution géographique et les rapports sur les différentes infractions. La SFI a donc entraîné une plus grande responsabilité et implication du gouvernement, même si elle demeure encore faible.

Conclusion et recommandations

Il y a de claires indications d'un lien positif entre la participation, la transparence et la responsabilité, et la réduction de l'illégalité dans le secteur forestier. Cependant, nous devons aussi considérer d'autres mécanismes interactifs, en raison de la complexité des processus de changement. Trois importantes leçons découlent de cette étude :

- 1) L'évolution vers une plus grande responsabilité est souvent incrémentale. Les acteurs ont l'opportunité d'accepter et de s'adapter au nouveau système, et changent d'approches en fonction des leçons tirées des expériences antérieures ;
- 2) Les dimensions horizontale et verticale de la responsabilité sont toutes deux essentielles pour améliorer la gouvernance ; aucune ne devrait être négligée au profit de l'autre ;
- 3) Le renforcement des capacités est primordial à la fois pour ceux qui doivent rendre compte et ceux qui demandent des comptes. Il importe de renforcer les capacités des OSC à travers des formations pour une gouvernance plus efficace.

Le Centre africain d'Etudes Internationales, Diplomatiques, Économiques et Stratégiques (CEIDES) est un laboratoire d'idées qui cumule plus d'une dizaine d'années d'expérience dont six d'existence officielle sous la forme d'une association indépendante, à caractère scientifique et à but non lucratif.

Le CEIDES a vocation à contribuer à la paix et à la prospérité du continent. Il s'engage ainsi à travers la stratégie, la recherche, le conseil, l'influence et la formation dans le cadre du continuum des 3D Développement/Diplomatie/Défense.

Il compte 4 Clubs actifs qui rassemblent des décideurs, chercheurs et partenaires à différentes échelles.

L'intelligence des situations et des contextes, sans enfermement systémique, par recours à la rigueur méthodologique des sciences sociales, la capacité à mettre en place des espaces ouverts, transdisciplinaires et multiacteurs de dialogue structuré et en partager le fruit par des mécanismes de lobbying et plaidoyer sont notre cœur de métier.



ceides

Centre africain d'Etudes Internationales
Diplomatiques Economiques et Stratégiques

B.P. 35147 Bastos-Yaoundé/Cameroun

Tél : (+237) 243 105 872

www.ceides.org Email : infos@ceides.org



Think tank Ceides