

**Termes de Référence de la phase de transition du Projet  
Appui d'un observateur indépendant au contrôle et au suivi des infractions  
forestières**

## **1. Contexte**

### **1.1. Le contexte macro-économique**

Dès le milieu des années 1980, le Cameroun a fait face à une crise économique sans précédent. Après des efforts pas toujours fructueux de redressement de l'économie nationale, le gouvernement du Cameroun a finalement pu conclure de manière satisfaisante le programme économique triennal de 1997 à 2000 au titre de l'ajustement structurel renforcé. Depuis l'achèvement de ce programme, la croissance économique est retrouvée et les équilibres macro-économiques sont rétablis. En enchaînement à cette reprise de la croissance, le Cameroun a en l'an 2000 présenter un dossier d'admission sur l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) en vue de la réduction de sa dette publique. Le point de décision du dossier PPTE du Cameroun a été conclu avec succès en octobre 2000 avec les institutions financières internationales.

Parmi les conséquences les plus néfastes de la crise économique, se trouvent l'aggravation de la pauvreté et la dégradation de la moralité publique caractérisée par un essor sans précédent du phénomène de corruption. Malheureusement, la seule croissance retrouvée n'a pas été suffisante pour faire reculer la pauvreté. Les problèmes de gouvernance et particulièrement la poussée de la corruption font craindre un retour à l'instabilité économique.

Ayant pris conscience des menaces qui pèsent sur la reprise économique, le gouvernement du Cameroun a élaboré des stratégies de lutte contre la pauvreté et de bonne gouvernance en vue de restaurer la moralité publique et de lutter tout particulièrement contre la corruption. Ces stratégies doivent affecter tous les secteurs de la vie publique du Cameroun notamment le secteur forestier dont les potentialités de contribution à la lutte contre la pauvreté<sup>1</sup> sont connues mais qui est aussi reconnu comme l'un des plus affecté par le phénomène de corruption.

### **1.2. Le secteur forestier dans l'économie nationale**

Le Cameroun dispose de ressources forestières considérables, on estime la couverture forestière du Cameroun à 22 millions d'hectares de forêts denses. Avec la crise économique, l'importance du secteur forestier en général et celle de l'exploitation industrielle de bois d'œuvre s'est accrue dans l'économie nationale. Ainsi, le secteur forestier contribue à environ 7% au Produit Intérieur Brut (PIB), et 20% aux recettes d'exportation.

### **1.3. La gestion actuelle des ressources forestières du Cameroun**

---

<sup>1</sup> Le secteur forestier est contenu dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Le gouvernement du Cameroun a entrepris des efforts appréciables en vue d'améliorer la gestion des ressources forestières nationales. Les efforts les plus significatifs ont concerné l'élaboration et l'adoption d'un cadre légal et réglementaire moderne dans lequel doit s'effectuer la gestion des ressources forestières. Les éléments les plus importants de ce cadre légal et réglementaire sont la loi de 1994 et ses différents textes d'application.

Le cadre institutionnel a aussi été amélioré grâce à la création du MINEF. Et récemment, le gouvernement a créé le Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (PSRF) qui lie le MINEF au Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI), dans l'objectif de mieux recouvrer les recettes fiscales provenant des activités d'exploitation forestière. Le MINEF a mis sur pied un Programme d'Action d'Urgence (PAU) qui prévoit entre autre le suivi et l'assainissement des titres d'exploitation forestière, avec l'aide et le suivi de la communauté des bailleurs. Le Fonds Spécial de Développement Forestier (FSDF) fonctionne de façon effective.

Sur le plan technique, le Système Informatisé de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF) a été mis en place et permet un certain suivi de l'activité forestière. Les procédures d'élaboration, d'approbation et de suivi des plans d'aménagement sont en cours d'élaboration. La Stratégie de planification des attributions, adoptée en juin 1999 et révisée en juin 2000, est respectée au niveau des services centraux : les « autorisations de récupérations » ont été ramenées à leur stricte définition légale et les procédures d'attribution des concessions et des ventes de coupe sont devenues plus transparentes grâce en partie à la présence d'un observateur indépendant lors des sessions interministérielles. Cette amélioration de la transparence se traduit par une augmentation des recettes fiscales produites par l'activité forestière : le niveau de la redevance de superficie pour les concessions et pour les ventes de coupe a été multiplié respectivement par 2 et par 10 lors des adjudications faites en 2000/01 ; et 50% de ces recettes sont destinées aux communes et aux populations riveraines pour le développement rural.

Les progrès réalisés jusqu'à présent peuvent se résumer comme suit : les règles deviennent plus claires et plus rigides ; les abus commis par certains opérateurs ne sont plus masqués par toutes sortes de dérogations spéciales ; ils deviennent des infractions qui peuvent être plus facilement identifiées lors des contrôles de terrain. Nonobstant ces progrès il reste une grande habileté au secteur privé à contourner ces règles. L'expansion rapide des ventes aux enchères en est un exemple.

Toutefois ces efforts n'ont encore que peu d'impacts sur le terrain. Les plans d'aménagement ne sont pas encore appliqués sur le terrain. L'exploitation forestière industrielle demeure quasi-anarchique due en grande partie à la faible capacité de contrôle des opérations forestières sur le terrain par l'administration. La réglementation n'est pas respectée sur le terrain. L'augmentation des redevances de superficie risque même d'inciter certains opérateurs à exploiter en dehors des limites du titre qui leur a été attribué. Les services de contrôle forestier jouissent d'une réputation qui crée un climat de suspicion et de méfiance vis à vis des autres parties prenantes de la gestion forestière. L'insuffisance du contrôle résulte en des pertes fiscales énormes et pose le problème d'équité dans la distribution des bénéfices de l'exploitation forestière qui sont en grande partie captés par le secteur privé. Malgré les progrès récents, la contribution du secteur forestier au défi national de réduction de

la pauvreté reste en deçà des potentialités ; la continuité même de l'existence de ces ressources est menacée car les superficies réellement parcourues par l'exploitation sont supérieures aux superficies officiellement ouvertes et la richesse des forêts en bois d'œuvre s'amenuise de façon incontrôlée.

Le Gouvernement a entrepris une revue institutionnelle du secteur forestier afin de : l'aider à formuler une stratégie de renforcement institutionnel à mettre en oeuvre dans le cadre d'un Programme de développement du secteur forêts & environnement (PSFE), avec l'appui des partenaires internationaux.

Pour l'aider à gérer durablement ses forêts et à renforcer ses capacités, le MINEF prévoit de mettre en place deux instruments complémentaires :

- Un observateur associé aux missions de contrôle du MINEF, pour en garantir la transparence et l'objectivité ; et mandaté pour faciliter la participation de la société civile à la surveillance du territoire. C'est un outil d'appui au contrôle. Les présents TDR couvrent les 6 premiers mois de cette intervention qui pourrait devenir permanente.
- Un auditeur/superviseur externe (en dehors des missions de contrôle MINEF) mandaté pour vérifier le respect de la mise en oeuvre des aménagements et mesurer d'année en année les progrès accomplis sur le terrain,. Son rapport est un constat d'expert, et non un contrôle. Ces prestations feront l'objet d'un contrat avec un autre consultant.

#### **1.4. Le projet d'appui au contrôle et au suivi des infractions forestières par un observateur indépendant.**

Face aux insuffisances ci-dessus évoquées notamment le manque de crédibilité et la faible capacité de l'administration, le MINEF s'est engagé à mettre en oeuvre avec l'aide des bailleurs de fonds un projet d'appui d'un observateur indépendant au contrôle et suivi des infractions forestières. Les principales caractéristiques de ce projet sont :

- La conduite des opérations de contrôle sur le terrain par l'administration chargée des forêts (MINEF) appuyée par un observateur indépendant jouissant d'une crédibilité internationale et responsabilisant la société civile
- La gestion de l'information sur le contrôle (au niveau local, national et international) en vue d'améliorer la transparence;
- La mise au point d'un système informatisé de suivi du contentieux, et de suivi des missions de contrôle ;
- Le renforcement des capacités du MINEF et la société civile dans le domaine du contrôle à travers des activités de formation.

En préparation d'un tel projet, l'ONG internationale Global Witness (GW) a été invitée à effectuer deux missions d'identification en juin et octobre 2000. Pendant ces missions, GW et l'Unité Centrale de Contrôle (UCC) du MINEF ont effectué des missions expérimentales de contrôle sur le terrain avec des résultats positifs.

Par ailleurs, le Ministre de l'Environnement et des Forêts par la note de service N° 1555/MINEF/DF/SDIAF du 04 mai 2000 a mis en place un comité sur les termes de référence (TdR) d'un tel projet. Les travaux du comité ont débouché sur l'organisation d'un atelier de validation des TdR du projet le 17 octobre 2000. La mise en œuvre du projet tel qu'adopté lors de l'atelier du 17 octobre 2000 exige des délais administratifs de l'ordre d'une année. . Dans ces conditions, le MINEF se propose d'organiser une phase de transition de 6 mois pendant laquelle des activités de contrôle auront lieu avec la participation de GW comme observateur indépendant. Le MINEF sollicite pour cela l'appui financier de certains bailleurs de fonds.

Cette phase de transition devrait faciliter l'élaboration des termes de références du projet à plus long terme sur le contrôle forestier avec observateur indépendant, dans le cadre du Programme Sectoriel Forêts et Environnement.

## **2. Objectifs de la phase de transition**

L'objectif général du projet à long terme sur le contrôle forestier est d'apporter un appui à l'instauration du principe de bonne gouvernance dans le secteur forestier afin d'améliorer la contribution de ce secteur à la lutte contre la pauvreté par une gestion durable des ressources forestières. La phase de transition de ce projet, d'une durée de 6 mois, visera à atteindre les objectifs spécifiques suivants :

1. Assurer l'objectivité et la transparence des opérations de contrôle effectuées par le MINEF en y associant un observateur indépendant jouissant d'une crédibilité internationale et dont les rapports seront rendus publics
2. Renforcer la capacité opérationnelle des services de contrôle du MINEF et particulièrement de l'UCC.
3. Faciliter la formation des acteurs du contrôle forestier du MINEF et de la Société Civile aux procédures et technologies modernes de contrôle forestier.
4. Faciliter les clarifications sur les modalités de contrôle à travers une description des rôles des différents acteurs du contrôle forestier et la mise au point d'un référentiel précis des infractions et sanctions établi sur la base du cadre légal et réglementaire en vigueur.
5. Faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication de l'information sur le contrôle forestier aux niveaux local, national et international en vue de la promotion des principes de bonne gouvernance qui incluent la transparence.

## **3. Activités de l'observateur indépendant**

Le rôle de l'observateur indépendant du contrôle forestier sera inspiré en grande partie par celui de l'observateur indépendant des attributions des titres d'exploitation forestière.

L'observateur indépendant suivra la conduite des missions de contrôle par l'UCC, il aura accès à tous les documents relatifs à ces missions, et observera toutes les phases du contrôle jusqu'à la transmission des procès-verbaux au Ministre. Il contresignera les rapports de l'UCC (mais pas les procès-verbaux) en y apportant, si nécessaire, des observations en marge. L'Observateur adressera au Ministre un rapport mensuel

détaillé sur chacune des missions de contrôle en y indiquant notamment ses observations sur le respect des procédures et de l'ordre de mission, ainsi qu'une observation générale et ses recommandations.

Pour chaque mission, le rapport de l'UCC contresigné par l'Observateur, ainsi que le rapport de l'Observateur lui-même, sont communiqués sur simple requête et dans un délai de 7 jours aux sociétés forestières qui ont fait l'objet du contrôle, ainsi qu'à toute administration nationale ou bailleur de fonds concernés.

Les UFA attribuées en 1997 et 1998 feront toutes et en priorité l'objet des missions de contrôle pendant cette mission de 6 mois. Les actions de contrôle porteront dans ces UFA sur le respect des clauses des conventions provisoires relatives aux dispositions sur l'exploitation forestière et particulièrement aux respect des limites des assiettes de coupes annuelles octroyées. Des missions de contrôle associant l'observateur indépendant seront également effectuées dans les concessions non-encore attribuées.

Pendant cette première phase de 6 mois, l'observateur indépendant sera associé en priorité aux missions de l'UCC.

L'observateur indépendant aura des activités supplémentaires de formation et de renforcement de capacités au MINEF. Il assistera l'UCC dans l'organisation des missions de contrôle, dans les mesures et les positionnements géographiques à prélever sur le terrain, ainsi que dans l'analyse et le traitement de ces mesures. Ces activités supplémentaires deviendront encore plus importantes une fois que le projet à long terme sera effectif.

Pendant la phase de transition l'observateur indépendant, en collaboration avec l'UCC et les autres partenaires, mènera les activités suivantes :

3.1 Dès le début de son mandat, l'Observateur et l'UCC établiront conjointement un programme de contrôle détaillé pour les 6 mois du mandat. Dans la mesure du possible, l'UCC et l'Observateur utiliseront les rapports techniques disponibles, pour définir le programme des missions de contrôle. De façon générale, l'Observateur indépendant entretiendra un maximum de synergie avec les initiatives relatives au suivi de l'exploitation forestière.

Au début de la mission de l'Observateur, le MINEF organisera une séance publique d'information pour présenter son mandat et son objectif ; et présentera le bilan connu de l'état actuel de l'exploitation forestière, en s'appuyant notamment sur les informations disponibles (SIGIF, PSRF, Revue technique des concessions, etc.).

3.2. Appuyer les missions de terrain de l'UCC par la participation à des missions de contrôle de l'exploitation forestière, sans restriction quant au type de titre ou d'autorisation, y compris l'enlèvement des bois vendus aux enchères.

3.3. Rapporter au MINEF les résultats des autres investigations menées librement sur l'exploitation forestière illégale lors de l'exécution du programme de contrôle établi.. En effet, en marge de son mandat d'observateur associé aux missions de contrôle du MINEF, l'expert est habilité à effectuer des observations sur l'exploitation forestière, au même titre que toute personne/association légalement installée au Cameroun

3.4. Apporter un appui logistique et informatique aux services de contrôle du MINEF et particulièrement à l'UCC.

3.5. Former le personnel de contrôle du MINEF à l'utilisation des technologies modernes de contrôle forestier tant au Ministère que lors des missions conjointes sur le terrain.

Pour les activités suivantes le consultant apportera son appui à la conception des Termes de références et au suivi de l'exécution. Les activités mentionnées ci-après feront l'objet de contrats séparés élaborés dans le cadre de cette phase de transition et financés par les bailleurs concernés.

3.6. Faciliter la mise en place d'un Système de Suivi du Contentieux (SSC) en collaboration avec le SIGIF et le Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (PSRF) ; ainsi qu'un Système de Suivi des Missions de contrôle (SSM) en vue de s'assurer que tous les titres sont contrôlés de façon équitable et d'établir un historique de contrôle par société et par titre objectif

3.7. Contribuer à formuler les Termes de références d'une formation destinée aux ONG nationales sur les technologies de contrôle et la collecte des informations vérifiables concernant l'exploitation forestière illégale dans l'objectif de développer la surveillance du territoire forestier par les populations riveraines et les associations et organisations non-gouvernementales.

3.8. Faciliter l'organisation d'une session de sensibilisation des intervenants du MINEF et de la Société Civile (ONG, opérateurs privés, collectivités rurales) sur leurs rôles respectifs dans le contrôle de l'exploitation et la surveillance du territoire forestier..

3.9. Contribuer à clarifier les rôles des différentes structures de contrôle existantes ; ces recommandations doivent être orientées vers l'objectif de faciliter la mise en oeuvre des recommandations de la revue institutionnelle.

3.10. Contribuer à l'établissement d'un référentiel des infractions et des sanctions sur la base du cadre légal et réglementaire en vigueur.

3.11. Appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie de communication de l'information sur le contrôle forestier aux niveaux local, national et international

#### **4. Résultats attendus**

Les résultats attendus de la phase de transition sont :

4.1. Un programme de contrôle conçu conjointement par l'UCC et l'observateur indépendant effectivement mis en oeuvre et suivi par l'observateur indépendant

4.2. Des rapports de missions de terrain signés conjointement par l'UCC et l'observateur indépendant ; les rapports mensuels de l'Observateur adressés au MINEF.

4.3. Le cas échéant, des rapports adressés au MINEF par l'Observateur indépendant sur les informations collectées lors des observations libres.

4.4. Les services de contrôle du MINEF, et particulièrement l'UCC, disposent d'équipements supplémentaires (ordinateurs, GPS, et équipements roulant).

4.5. Les personnels de contrôle du MINEF formés à l'utilisation des technologies modernes de contrôle forestier.

Pour les activités suivantes le consultant en aura assuré la facilitation et la supervision :

4.6. Une proposition d'élaboration d'un SSC (Système de Suivi du Contentieux) et d'un SSM (Système de Suivi des Missions de contrôle) préparée en collaboration avec le SIGIF et le PSRF disponible.

4.7. Des ONG formées à l'utilisation des technologies modernes qui leur permettent de participer à la surveillance du territoire forestier.

4.8. Une session de sensibilisation organisée et un rapport sur cette session de sensibilisation disponible.

4.9. Un document synthétique élaboré par le MINEF avec la contribution d'un consultant juriste contenant une clarification des rôles des acteurs du contrôle

4.10. Un référentiel des infractions et sanctions élaboré par un juriste.

4.11. Une stratégie de communication de l'information sur le contrôle forestier aux niveaux local, national et international disponible et des publications largement diffusées pour informer la Société Civile des infractions majeures constatées en exploitation forestière.

## **5. Modalités pratiques et calendrier**

### **A compléter**