



Etudier les problèmes de crédibilité  
des Accords de Partenariat Volontaire

**Examen des initiatives  
d'observation  
indépendante et  
enseignements à en tirer**

septembre 2013

Duncan Brack

Claudine Léger

Ce rapport a été commandé par les organisations ci-dessous mais il demeure une publication indépendante des auteurs. Aucun contributeur, participant, sponsor, manager, administrateur ou aucune autre personne ne peut être tenue responsable d'informations inexactes pour lesquelles il n'est pas cité en tant qu'auteur. Toute information inexacte ou inappropriée devra être signalée aux auteurs.

 <p><b>global witness</b> Global Witness 30 Holborn Londres EC1N 2HS Royaume-Uni <a href="http://www.globalwitness.org/ifm">www.globalwitness.org/ifm</a></p>	 <p><b>FERN</b> FERN Rue d'Edimbourg 261050 Bruxelles Belgique <a href="http://www.fern.org">www.fern.org</a></p>
 <p><b>CODELT</b> 07 Avenue Mutombo Katshi Kinshasa/Gombe République Démocratique du Congo <a href="http://www.codelt.org">www.codelt.org</a></p>	 <p><b>RRN</b> RRN Avenue du progrès 251 Kinshasa-Barumbu République Démocratique du Congo <a href="http://www.rnrndc.org">www.rnrndc.org</a></p>
 <p><b>CED</b> CED BP 3430 Yaoundé Cameroun <a href="http://www.cedcameroun.org">www.cedcameroun.org</a></p>	 <p><b>CAGDF</b> CAGDF BP 254 Brazzaville République du Congo</p>
 <p><b>JPIK</b> JPIK Jl. Sempur Kaler No. 62 Bogor 16129 West Java, Indonésie <a href="http://www.jpik.or.id">www.jpik.or.id</a></p>	 <p><b>CIEDD</b> CIEDD BP 120 Bangui République centrafricaine <a href="http://www.ciedd.org">www.ciedd.org</a></p>
 <p><b>Foder</b> Foder BP 11317 Yaoundé Cameroun <a href="http://www.forets-developpement.org">www.forets-developpement.org</a></p>	 <p><b>Forest Watch</b> Forest Watch PO Box LG 1086 Accra Ghana <a href="http://www.forestwatchgh.org">www.forestwatchgh.org</a></p>
 <p><b>SDI</b> SDI PO Box 5678 Monrovia Libéria <a href="http://www.sdiliberia.org">www.sdiliberia.org</a></p>	 <p><b>RECA</b> RECA PO Box KIA 9142 Accra Ghana <a href="http://www.recaafrika.com">www.recaafrika.com</a></p>

Ce document a été réalisé grâce au soutien financier de UKaid du Department for International Development (le Ministère britannique du développement international).



La version française est une traduction du document original en anglais. Cette traduction ne peut être utilisée qu'à titre de référence. En cas de divergence entre la version française et la version originale anglaise, la version anglaise fait foi. Global Witness décline toute responsabilité en cas de dommage ou préjudice causé par des erreurs, des imprécisions ou des incompréhensions de traduction.

---

## Table des matières

Résumé exécutif .....	1
1 Introduction .....	6
2 L'observation indépendante des forêts .....	7
2.1 Qu'est-ce que l'observation indépendante des forêts ?.....	8
2.2 Enseignements à tirer de l'observation indépendante des forêts .....	9
3 Le Plan d'Action Forest Law Enforcement, Governance and Trade de l'UE et les Accords de Partenariat Volontaires .....	12
4 L'audit indépendant dans les APV .....	14
5 L'observation indépendante par la société civile dans les APV .....	17
5.1 Cameroun.....	17
5.2 République centrafricaine .....	19
5.3 République du Congo .....	20
5.4 Ghana .....	22
5.5 Indonésie.....	23
5.6 Libéria.....	25
5.7 République Démocratique du Congo.....	26
5.8 Gabon.....	28
5.9 Conclusions.....	28
6 Enseignements à tirer d'autres secteurs.....	30
7 Quelle observation indépendante voulons-nous? .....	33
7.1 Qu'entendons-nous lorsque nous parlons d'observation indépendante ? .....	33
7.2 Qu'est-ce qui devrait être observé ?.....	34
7.3 Quelle relation l'observateur devrait-il avoir avec les autorités?.....	36
7.4 Qu'advient-il des rapports de l'observateur? .....	37
7.5 Caractéristiques souhaitables de l'observation indépendante .....	37
8 Conclusion.....	39
Annexe 1 Dispositions sur l'Audit indépendant dans les APV.....	40
Annexe 2 Références à l'observation indépendante par la société civile dans les APV .....	42
Annexe 3 Points de vue des ONG sur l'observation indépendante.....	47

## Résumé exécutif

L'observation indépendante des forêts (OIF) est un aspect important des efforts internationaux pour améliorer la gouvernance forestière et réduire l'exploitation forestière illégale depuis les années 1990. Cette étude examine le rôle de l'observation indépendante, impliquant la société civile, dans le cadre des Accords de Partenariat Volontaires (APV). Ces accords prennent forme entre l'Union Européenne (UE) et les pays en développement producteurs de bois qui mettent en œuvre le Plan d'Action pour l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (« FLEGT », selon son acronyme anglais).

Cette étude - commandée par nombre de ceux qui entreprennent ces activités – fait le point sur les progrès accomplis à ce jour et les défis auxquels ces groupes font face, dans les six pays APV: le Cameroun, la République centrafricaine, le Ghana, le Liberia, l'Indonésie et la République du Congo. Elle examine aussi, brièvement, la situation de la République Démocratique du Congo et du Gabon, pays dans lesquels les APV avec l'UE sont encore en cours de négociation, mais où des actions d'OIF menées par la société civile sont financées et entreprises. Cette étude examine aussi les initiatives d'observation indépendante dans d'autres secteurs. L'étude fournit les indications suivantes pour ceux qui conçoivent, financent, soutiennent et mettent en œuvre l'OIF menée par les organisations locales de la société civile et les communautés.

### Informations clés

- Pour être efficaces, les APV doivent être vus comme apportant une contribution crédible aux réformes de la gouvernance et au renforcement des capacités et comme réduisant la consommation dans l'UE de bois coupé illégalement, comme le souligne à l'origine le Plan d'Action FLEGT.
- L'OIF a existé, pendant une décennie ou deux, dans une poignée de pays, y compris certains faisant l'objet de cette étude. Elle a pour objectif d'améliorer la crédibilité dans le secteur forestier, par une transparence accrue et une identification indépendante des défaillances systémiques de la gouvernance forestière. Elle est fondée sur des preuves, observe certains protocoles établis et fournit une fonction continue d'enquête à l'appui de l'application officielle de la loi.
- L'OIF est significativement différente de la fonction d'audit indépendant incluse dans chaque APV, mais est considérée par beaucoup comme un élément supplémentaire important dans la mise en œuvre de chaque accord. *Le financement de ces initiatives doit se poursuivre, mais plus de rigueur dans les fonctions, le statut et les résultats sont nécessaires.*
- L'OIF menée par la société civile doit être adaptée au contexte, et prend déjà des formes différentes selon les pays. Les facteurs clés comprennent la préexistence de l'OIF (et son rôle pendant le processus de négociation); la compréhension et le positionnement de la société civile locale (et donc le degré d'implication que les différentes organisations souhaitent avoir dans les activités d'observation officiellement reconnues) et le nombre (il y a moins d'une demi-douzaine d'organisations au Cameroun ou au Libéria, et plus de 40 en Indonésie). *Les organisations d'OIF ont besoin de développer davantage l'échange d'idées, de stratégies et d'expériences pour renforcer leur efficacité et la compréhension de leurs activités.*
- Le degré de reconnaissance officielle des observateurs de la société civile est peu développé ou mal compris. Les degrés divers d'intégration de cette fonction dans les textes des APV en sont sans doute le reflet. Nombre de ceux qui, actuellement, mettent en œuvre des activités d'observation indépendante voient leur accès aux forêts et à l'information officielle réduit, mais craignent une perte d'indépendance s'il y était remédié par le type de contrats avec lesquels fonctionnait l'OIF auparavant. *Un travail supplémentaire est nécessaire pour soutenir les Mémoires d'Accord ou des accords similaires entre les organisations d'OIF et les autorités de l'Etat.*
- La question de savoir ce qu'il faut observer (et par qui doit être effectuée l'observation) est fréquemment soulevée, mais les réponses apportées sont inappropriées. Il est proposé qu'au départ l'observation indépendante vérifie que l'attribution et la gestion des forêts sont effectuées conformément à la politique et aux lois forestières du pays et/ou aux principes de développement durable, et ne sont pas sapées par la corruption, ni par une application insuffisante de la loi ou un manque de volonté politique. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que l'observation indépendante ait l'APV ou son système de vérification de la légalité (SVL) pour seul objet, ni qu'elle ait un mandat aussi large que celui des études d'impact occasionnelles.

## Structure du rapport

La **Section 2** du rapport examine l'évolution de l'OIF telle que définie par Global Witness en 2005. D'après cette organisation, l'OIF est l'utilisation des services d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'Etat, fournit une évaluation du respect des dispositions légales, ainsi que des observations et des conseils sur les systèmes officiels de mise en œuvre de la réglementation forestière. Cette section fournit une vue d'ensemble des expériences d'OIF jusqu'à présent et en tire les enseignements pour l'observation indépendante dans le contexte des APV.

Les éléments importants pour la conception de projets d'OIF comprennent la participation des parties prenantes, un mandat large, l'accès aux lieux d'exploitation forestière et à la documentation, l'utilisation d'organisations ayant fait leurs preuves, ainsi que des normes minimales devraient être utilisées pour garantir le maintien de la qualité de l'observation, la mise en place d'un Comité de lecture et un financement sur le long-terme. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'OIF, les éléments importants comprennent la volonté politique et les relations de travail avec l'institution hôte, l'existence d'un système à observer, l'attitude des organismes d'application des lois, le travail de terrain et les missions conjointes, les rapports de l'observateur indépendant qui doivent être professionnels et objectifs, assurer le suivi efficace des missions et l'intégration dans la structure de la gestion des forêts.

La **Section 3** fournit une introduction sur l'observation indépendante dans les APV. Le Plan d'Action FLEGT a reconnu dès le début l'importance d'un suivi indépendant (selon la terminologie de la Commission Européenne). Le Plan d'Action a petit à petit développé les principes de ce qui est devenu l'« audit indépendant » qui a pour objectif de contrôler le SVL des APV, plutôt que, par exemple, enquêter sur les cas de crimes forestiers, comme beaucoup de projets d'OIF l'ont fait.

La **Section 4** s'intéresse aux dispositions sur l'audit indépendant dans les APV (la version anglaise de l'APV du Ghana appelle cette fonction « observation indépendante », tandis que l'APV de l'Indonésie divise les fonctions en deux: « évaluation périodique » et « surveillance indépendante du marché »). Ce rapport décrit les termes de référence de la fonction d'audit indépendant dans les six APV conclus jusqu'ici. L'Annexe 1 dresse la liste des articles et annexes des APV pertinents.

La **Section 5** analyse les dispositions sur l'observation indépendante par la société civile dans chaque APV (dont l'annexe 2 fait la liste), ainsi que dans deux pays qui négocient actuellement un tel accord. Un certain nombre d'éléments communs à tous les APV sont importants pour tout système d'observation indépendante. Il s'agit notamment des dispositions concernant l'accès à l'information, la consultation avec les parties prenantes et les structures intégratrices des institutions mises en place pour superviser la mise en œuvre et examiner des plaintes.

- La longue expérience d'OIF du **Cameroun** est reconnue, bien que brièvement, dans l'APV. Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) n'ont pas plaidé pour que l'observation indépendante par la société civile, distincte de la fonction d'OIF, soit reconnue dans l'APV. Elles craignaient une perte d'indépendance. Par conséquent, la société civile est peu mentionnée dans l'APV mais elle est reconnue comme une source d'information pour l'auditeur indépendant et est représentée au sein du Comité National de Suivi. Les ONG continuent à mener leurs propres opérations d'observation, et ont appelé à la reconnaissance d'un rôle plus important et plus formel de l'observation indépendante par la société civile dans la législation forestière qui est en train d'être réformée en raison de la conclusion de l'APV.
- L'APV de la **République centrafricaine** contient plusieurs références à l'observation indépendante par la société civile, tout en reconnaissant leur manque actuel de capacité. Une plate-forme des ONG est en train d'élaborer une stratégie pour l'observation indépendante et envisage l'élaboration d'un protocole d'accord avec le gouvernement pour doter l'observateur indépendant d'un mandat permanent. En plus de cet observateur officiellement reconnu, un réseau d'observateurs « auto-mandatés » composé d'ONG indépendantes est destiné à être mis en place. Des projets d'observation indépendante sont déjà en cours.

- La **République du Congo** a également eu l'expérience d'une fonction d'OIF. Son rôle, sa structure (une ou plusieurs ONG nationales accompagnées par une ONG internationale ayant de l'expérience dans l'observation indépendante) et ses objectifs sont clairement reconnus dans l'APV. En outre, les ONG envisagent un rôle pour l'observation « auto-mandatée » par la société civile, sans lien formel avec le gouvernement ou l'APV. Des efforts de renforcement des capacités sont en cours.
- Au **Ghana**, les ONG n'ont pas plaidé pour un rôle formel de l'observation indépendante par la société civile dans l'APV qui ne contient d'ailleurs aucune mention de celle-ci. Cependant, les ONG ont joué un rôle clé en aidant à élaborer les dispositions relatives à l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'accord. Elles sont représentées dans le Joint Monitoring and Review Mechanism (Mécanisme Conjoint de Suivi et d'Évaluation ou MCSE, l'équivalent du Comité Conjoint de Mise en Œuvre dans les autres APV) et dans le Comité de Mise en Œuvre Multi-Parties Prenantes. Les ONG sont actives dans le suivi de plusieurs aspects de l'APV mais n'ont pas de relation formelle avec le gouvernement.
- Le SVL de l'APV de l'**Indonésie** est basé sur l'opérateur, d'une manière similaire à la certification forestière. La société civile est clairement reconnue comme ayant un rôle dans l'observation du système et fournissant des informations au processus d'évaluation périodique (audit indépendant). Les annexes de l'APV établissent les canaux par lesquels la société civile peut faire valoir ses objections. Le Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIK, le Réseau d'Observation Indépendante des Forêts) a été établi comme un réseau d'ONG qui observent le système et facilitent le partage d'informations depuis le niveau national vers le niveau provincial et de district.
- Au **Libéria**, certaines ONG ont plaidé pour l'inclusion de l'observation indépendante dans l'APV, mais d'autres étaient préoccupés par le risque de perte d'indépendance. L'APV contient plusieurs références à la société civile: à propos de son rôle dans l'observation, de sa consultation (y compris par le biais d'un Comité National de Suivi Multipartite), et en tant que source d'information pour l'auditeur indépendant et du Comité Conjoint de Mise en Œuvre. Les ONG ont élaboré une proposition au gouvernement pour des protocoles d'observation indépendante par la société civile. Les ONG développent actuellement des activités d'observation.

Un projet d'OIF a également été mis en place en **République Démocratique du Congo** où les négociations APV sont en cours. Ce projet est actuellement en cours de transfert vers des organisations locales ou sous-régionales (bassin du Congo). Il a contribué à définir et tester les systèmes qui seront utilisables dans le cadre de l'APV. Au **Gabon**, un projet d'une ONG d'adapter un modèle d'application de la loi faunique à l'exploitation illégale des forêts se révèle efficace et pourrait contribuer à la mise en œuvre de l'APV.

La **Section 6** tire des leçons d'autres secteurs similaires pour le développement futur de l'observation indépendante. Une analyse de l'expérience de la société civile dans l'observation indépendante des accords sur les armes suggère que les éléments suivants sont déterminants: une base financière stable, faciliter l'accès des ONG aux données et aux ressources gouvernementales, des mécanismes visant à garantir l'objectivité et la fiabilité de l'observation effectuée par les ONG, l'accès des ONG au territoire et aux activités de l'État et enfin, l'amélioration et la formalisation de la participation des ONG aux processus officiels de vérification et d'observation.

La **Section 7** soulève des questions à débattre concernant le développement de l'observation indépendante par la société civile. Elle distingue quatre situations dans les pays APV: l'audit indépendant, présent dans tous les APV, la reconnaissance du rôle d'OIF pré-existant, l'observation indépendante par la société civile, avec un certain degré de reconnaissance dans l'APV, et aucune mention de l'observation indépendante dans l'APV. Les six APV conclus à ce jour fournissent une gamme de situations dans lesquelles la société civile a un rôle dans l'observation, mais le statut officiel et la reconnaissance du rôle varient.

Les ONG chargées de l'observation doivent décider ce qu'elles souhaitent observer: le système d'assurance de la légalité et le système d'audit indépendant; la mise en œuvre et les impacts de l'APV dans son ensemble, et/ou des aspects plus larges de la politique forestière non couverts par l'APV. La relation entre l'observateur indépendant et les autorités est une question clé: le statut officiel peut donner à l'observateur un meilleur accès et accroître l'impact de ses rapports, mais il peut engendrer une perte d'indépendance,

réelle ou ressentie comme telle. Une solution peut être un protocole d'accord avec le gouvernement, plutôt que la reconnaissance formelle dans l'APV. Une autre possibilité serait d'établir à la fois un observateur officiellement reconnu, « mandaté », et un observateur non reconnu, dit « auto-mandaté ». Les voies par lesquelles les rapports de l'observateur peuvent être présentés et mises en œuvre sont également importantes.

Les éléments clés à un système efficace d'observation indépendante dans le contexte des APV comprennent : un mandat large, une approche essentiellement faite d'enquêtes, une relation forte avec les communautés locales, des canaux reconnus pour l'apport de contributions auprès des institutions de l'APV et des organes de règlement des différends, la liberté de communiquer des renseignements en dehors des structures de l'APV, une nomination par le biais d'un processus transparent, la participation des ONG internationales aux côtés des ONG locales, au moins pour une période donnée, une communication fréquente avec les observateurs d'autres pays, des rapports réguliers sur les activités de l'observateur, un ensemble de normes minimales pour les procédures et processus d'observation, un financement adéquat et à long terme, et la volonté politique de la part du pays partenaire et de l'UE pour faire respecter l'APV.

La **Section 8** conclut en soulignant la valeur de la société civile dans l'observation indépendante de la mise en œuvre des APV. Les systèmes des APV, dont l'audit indépendant, ne peuvent à eux seuls offrir une garantie suffisante quant au fait que les APV encouragent de manière crédible les réformes en matière de gouvernance, le renforcement des capacités et la réduction de la consommation dans l'UE de bois récolté illégalement, comme souligné dans le Plan d'Action FLEGT. C'est pourquoi presque tous les APV conclus jusqu'à ce jour contiennent quelques références à la possibilité d'une observation indépendante par la société civile. La structure précise qui se dégage dans chaque pays varie et va changer au fil du temps. Mais la conclusion générale est claire: une observation efficace et indépendante sera essentielle pour la crédibilité des APV et des produits du bois qui devront être accompagnés d'une autorisation FLEGT afin d'être considérés légaux.



L'OIF comprend l'identification indépendante des défaillances systémiques dans la gouvernance des forêts.

## Liste des abréviations

AI	Audit Indépendant/ Auditeur Indépendant
ALEFI	Appui à la Lutte contre l'Exploitation Forestière Illégale (Gabon)
APV	Accords de Partenariat Volontaire
CAGDF	Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (République du Congo)
CCM	Comité Conjoint de Mise en Œuvre
CCS	Comité Conjoint de Suivi (un sous-groupe du CCM au Cameroun)
CED	Centre pour l'Environnement et le Développement (Cameroun)
CEW	Cameroon Environmental Watch
CIEDD	Centre pour l'Information Environnementale et le Développement Durable (République centrafricaine)
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction
CNSM	Comité National de Suivi Multipartite (Libéria)
CODELT	Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité (RDC)
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Honduras)
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)
FLAG	Field Legality Advisory Group
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux)
FODER	Forêt et Développement Rural (Cameroun)
IO	Independent Observation
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
JPIK	Jaringan Pemantau Independen Kehutanan / Réseau d'Observation Indépendante des Forêts (Indonésie)
KAN	Komite Akreditasi Nasional, organisme national d'accréditation (Indonésie)
LAGA	Last Great Ape Organisation (Cameroun)
MCSE	Mécanisme Conjoint de Suivi et d'Evaluation (Ghana)
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OGF	Observatoire de la Gouvernance Forestière
OI	Observation Indépendante/ Observateur Indépendant
OIF	Observation Indépendante des Forêts/ Observateur Indépendant des Forêts
OI-FLEG	Observation Indépendante – Application des réglementations forestières et gouvernance
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RECA	Rural Environmental Care Association (Ghana)
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Réduire les Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation)
REM	Resource Extraction Monitoring
RRN	Réseau Ressources Naturelles (RDC)
SDI	Sustainable Development Institute (Libéria)
SVL	Système de Vérification de la Légalité
SVLB	Système de Vérification de la Légalité du Bois (Indonésie)
UE	Union Européenne
VERTIC	Verification Research, Training and Information Centre

# 1 Introduction

L'observation indépendante des forêts (OIF), parfois appelée observation indépendante (OI), est une caractéristique des efforts internationaux pour améliorer la gouvernance forestière et réduire l'exploitation forestière illégale depuis les années 1990. L'OIF a été définie par Global Witness comme étant « l'utilisation d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'Etat, assure le suivi de la conformité à la loi, assure aussi l'observation et l'orientation vers les systèmes d'application des lois forestières officielles ». <sup>1</sup> Différents systèmes d'OIF ont été mis en œuvre et envisagés dans différents pays et à différents moments. Leur principe de base est de s'assurer que ce qu'ils observent - l'attribution des concessions, le processus de réforme de la législation forestière, le Système de Vérification de la Légalité (SVL), l'état de la gouvernance forestière dans un pays tout entier - est effectué conformément à la politique et à la loi d'un pays donné, et/ou aux principes du développement durable, et n'est pas détourné par la corruption, la mauvaise application de la loi ou un manque de volonté politique.

Des principes similaires sont incorporés dans les Accords de Partenariat Volontaires (APV) entre l'Union Européenne (UE) et les pays producteurs de bois. Les APV entre l'UE et les pays producteurs de bois étant peu à peu mis en place et davantage de pays entrant en négociation, différents types d'observation associés aux accords commencent à prendre forme:

- Un système formel d'observation du fonctionnement du SVL, connu généralement sous le nom d'**Audit Indépendant** (AI), est inscrit dans chaque APV. Les termes de référence sont intégrés dans chaque APV et les appels d'offre sont en train d'être lancés. Au Cameroun, l'Auditeur Indépendant commence à exercer ses fonctions.
- A côté des APV qui sont négociés, des contrats **d'Observation Indépendante des Forêts** (OIF ou OI-FLEG, Forest Law Enforcement and Governance, Application des réglementations forestières et gouvernance en français) ou Observation Indépendante (OI, acronyme souvent utilisé dans les pays francophones), sont opérationnels, principalement dans le bassin du Congo (République du Congo et Cameroun). Il se peut qu'ils soient intégrés aux APV.
- Divers types **d'Observation Indépendante**, menés par la société civile ou les communautés locales sont en phase pilote au Cameroun, au Libéria, en République centrafricaine (RCA) et en Indonésie. Ils commencent tout juste à être mis en œuvre en République du Congo, en République Démocratique du Congo (RDC) et en sont à un stade très précoce au Gabon.

Cette étude explore les différences entre ces types d'observation des forêts et examine quelles leçons peuvent être tirées de l'expérience acquise jusqu'à aujourd'hui. Plus important encore, elle évalue le rôle de l'observation indépendante impliquant la société civile locale, dans le contexte des APV. Il identifie également les mesures qui peuvent être prises pour augmenter le succès de cette observation indépendante, sujet qui dépasse la portée des APV et concerne tout système efficace de Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation (REDD+).

La section 2 examine l'évolution de l'observation indépendante des forêts. Les sections 3, 4 et 5 analysent les dispositions naissantes dans les APV concernant « l'observation » : la section 3 donne une introduction, la section 4 examine les dispositions sur l'audit indépendant et la section 5 s'intéresse à l'observation indépendante menée par la société civile. La section 6 tire les leçons de l'observation indépendante dans des initiatives similaires à celles du domaine des forêts. La section 7 soulève des questions clés pour le débat et la section 8 suggère quelques brèves conclusions.

---

<sup>1</sup> Global Witness, *Guide de l'observation Indépendante des Forêts* (2005), p. 18.  
[www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/Guide2IFM%20%28Fr%29web.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/Guide2IFM%20%28Fr%29web.pdf).

## 2 L'observation indépendante des forêts

De nombreux pays riches en forêts font face à des problèmes d'application des lois et de gouvernance. Ces problèmes ont différentes causes. « Si l'observation peut être utile partout où il y a des arbres et du bois, a conclu une étude de Global Witness en 2005, les types d'observation doivent être différents selon les situations ».<sup>2</sup> Lorsque les normes de gouvernance sont globalement bonnes, des audits occasionnels et des enquêtes sur le terrain (par exemple sur les pratiques de gestion des entreprises ou leur conformité avec les plans forestiers) couplés à un mécanisme de plaintes efficace, représentent sans doute tout ce qui est nécessaire pour assurer le respect de la loi. En revanche, lorsque la gouvernance et l'application des lois font presque entièrement défaut, par exemple dans les « Etats défaillants » ou ceux ravagés par les conflits, la meilleure solution est sans doute une observation externe, sans aucune relation entre l'observateur et le gouvernement.

L'OIF est spécialement appropriée dans les pays qui se situent entre ces deux situations:

... quand le niveau d'illégalité est significatif et la volonté politique de réformes peu marquée, mais qu'il existe une forme de système à observer et que des appels à la réforme soient émis par des donateurs, des citoyens et des officiels. Au fur et à mesure que la tendance à une meilleure gouvernance se développe, l'OIF peut apporter une évaluation transparente et déterminante quant à la réalisation ou non des objectifs de bonne gouvernance.<sup>3</sup>

Ce document met l'accent sur ce type d'observation, qu'il soit déjà en place ou en train de se mettre en place dans les pays qui ont signé des APV, ou dans les pays qui sont en cours de négociation.

La première utilisation de l'observation indépendante des forêts comme outil pour l'amélioration de la gouvernance - et la première utilisation du terme - vient du Cambodge où, de 1999 à 2003, Global Witness a été l'observateur indépendant des activités des principaux organismes gouvernementaux responsables de l'amélioration de l'application des lois forestières. La fonction d'observateur indépendant a été créée principalement à cause de la pression des bailleurs de fonds après apport d'un nombre croissant de preuves sur l'étendue de l'exploitation forestière illégale, de l'incapacité du gouvernement à empêcher cette exploitation illégale et de la perte de recettes fiscales en résultant. En 2003, Global Witness a été remplacé par l'entreprise d'inspection et de vérification SGS, qui a exercé ce rôle d'une manière assez différente. Le contrat a pris fin en 2006 (voir plus loin, section 2.2).

D'autres expériences d'OIF comprennent :<sup>4</sup>

- **Cameroun:** Global Witness (de 2000 à 2005), Resource Extraction Monitoring (REM) (de 2006 à 2009), Agreco – Cameroon Environmental Watch (CEW), (de 2010 jusqu'à aujourd'hui). Parfois, avoir un projet d'OIF était une condition nécessaire pour que le pays reçoive le soutien de la Banque mondiale, comme ce fut le cas au Cambodge. Les objectifs principaux étaient de soutenir le ministère des forêts dans le signalement, le contrôle et le suivi des activités illégales, d'aider à améliorer les opérations de contrôle et d'accroître la transparence et la bonne gouvernance. Les termes de référence ont évolué au cours du temps. Ils sont devenus de plus en plus détaillés, mais ont limité le droit de l'observateur d'agir en toute indépendance.
- **Honduras:** Global Witness et Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) (de 2005 à 2006), CONADEH (de 2006 jusqu'à maintenant). De façon inhabituelle, l'organisation locale qui exerce maintenant la fonction d'OIF sur une base permanente (plutôt que comme un projet limité

<sup>2</sup> Ibid., p. 45.

<sup>3</sup> Ibid., pp. 52–53.

<sup>4</sup> Sources principales pour cette section: David Young, « Independent forest monitoring: seven years on », *International Forestry Review* 9:1 (2007); David Brown et al. *Bois légal, vérification et gouvernance dans le secteur forestier* (Overseas Development Institute, décembre 2008), [www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BCerutti0901.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BCerutti0901.pdf); Global Witness, *Une décennie d'expérience: enseignements à tirer de l'Observation Indépendante des Forêts en vue de la stratégie REDD* (décembre 2009), [www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/une\\_decennie\\_dexperience\\_finalfr.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/une_decennie_dexperience_finalfr.pdf); Forest Monitor, REM et CAGDF, *Manuel pratique d'observation indépendante* (2012), [www.observation-rdc.info/documents/Manuel\\_OIFLEG\\_REM.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Manuel_OIFLEG_REM.pdf).

dans le temps) est la Commission Nationale des Droits de l'Homme, pas une Organisation Non Gouvernementale (ONG) environnementale. Cette Commission met l'accent sur la formation de la population locale pour faire du suivi des infractions.

- **Nicaragua:** Global Witness (de 2006 à 2010). En partie stimulée par le développement de l'OIF au Honduras, ce rôle inclut la promotion de la transparence, le développement de relations de travail avec les agences gouvernementales, avec la société civile et le secteur privé, la production d'informations fiables sur l'exploitation forestière illégale, et l'assurance de l'objectivité des activités d'observation effectuées par les autorités. La fonction d'OIF devait être prise en charge par des organisations locales, mais aucun financement durable n'a été trouvé à temps.
- **République du Congo:** Forest Monitor, REM et l'ONG locale, le Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF), (de 2007 à 2013). L'engagement sur un projet d'OIF destiné à promouvoir la bonne gouvernance et la gestion durable des forêts a été l'un des résultats obtenus pendant une période de forte volonté politique de la part du gouvernement pour mettre en place une réforme du secteur forestier. Cette période a abouti très rapidement à la négociation d'un APV. L'observateur effectue des missions sur le terrain, soit conjointement avec l'administration forestière, soit indépendamment. Le rôle d'OIF – bientôt mené par l'ONG locale CAGDF- est clairement intégré dans l'APV (voir plus loin dans la section 5).
- **République Démocratique du Congo (RDC):** REM (de 2010 à 2013). Conçu pour fonctionner en collaboration avec la société civile, les autorités forestières et le secteur privé afin de rendre compte des infractions à la loi forestière. Jusqu'à une période récente REM a tenu ce rôle, mais il est en train d'être transféré à des organisations locales ou sous-régionales (bassin du Congo).

En outre, des études préliminaires et de faisabilité ont été menées dans un certain nombre d'autres pays.

## 2.1 Qu'est-ce que l'observation indépendante des forêts ?

Comme nous l'avons vu plus haut Global Witness a défini en 2005 le terme d'Observation Indépendante des Forêts (OIF) comme suit:

L'OIF est l'utilisation des services d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'Etat, fournit une évaluation du respect des dispositions légales, ainsi que des observations et des conseils sur les systèmes officiels de mise en œuvre de la réglementation forestière.<sup>5</sup>

Global Witness a identifié le statut « indépendant mais officiel » de l'observateur comme étant au cœur du concept de l'OIF. En 2005, l'observateur travaillait dans l'intérêt du public mais de façon indépendante du gouvernement. Il possédait un statut officiel, suffisant pour lui permettre l'accès à l'information et aux forêts elles-mêmes et suffisant pour la coopération avec les organismes d'application de la loi. De toute évidence, ce n'était pas un organisme d'application de la loi, mais il suivait et enregistrait les activités de contrôle forestier, identifiait les mécanismes des activités illégales et la corruption, et suggérait des moyens pour améliorer le système. Ce n'était pas un organisme de certification ou un vérificateur de la légalité de chaque forêt ou de chaque lot de bois, contrairement à la certification privée ou à des systèmes de vérification de la légalité, mais son rôle était plutôt d'observer les performances du système. L'OIF était considérée comme la réponse appropriée à une situation de mauvaise gouvernance, dans les pays qui avaient des lois faibles ou ambiguës et où l'illégalité généralisée, la corruption systémique et la captation de l'État existaient.

Le projet complet « VERIFOR » de l'Overseas Development Institute, qui s'est achevé en 2008, a affirmé qu'« observateur indépendant » était un terme meilleur qu'« observateur indépendant des forêts ». Ses auteurs considéraient que le rôle de ce dernier impliquait un processus systématique et continu, probablement réalisé en interne à des fins de gestion, plutôt qu'un processus d'enquêtes amenées à être publiées, comme Global Witness l'avait fait au Cambodge et ailleurs. Ses auteurs ont toutefois reconnu que le terme d'OIF avait gagné l'adhésion d'un plus grand nombre de personnes. Ils ont également distingué

<sup>5</sup> Global Witness, *Guide de l'observation Indépendante des Forêts*, (2005), p 18.

l'OIF de l'audit indépendant, ce dernier étant un processus non continu de vérification d'un système afin de voir s'il est approprié et fonctionne correctement, et non une enquête sur des activités ou des violations spécifiques.<sup>6</sup>

REM a généralement utilisé le terme « observation indépendante - application des lois forestières et gouvernance » (OI-FLEG) et l'a défini comme suit :

L'OI-FLEG est une approche constructive et de type audit impliquant les gouvernements, la communauté internationale des bailleurs de fonds, le secteur privé et la société civile. Ce n'est pas une panacée visant à résoudre les problèmes dans un secteur particulier mais un outil pratique destiné à soutenir les actions qui visent à mettre fin à l'exploitation illégale et injuste des ressources naturelles. C'est également un outil efficace pour soutenir les gouvernements qui s'engagent officiellement à assainir un secteur et à reconnaître les problèmes de corruption.<sup>7</sup>

En pratique, cela signifie la même chose que l'OIF, tout comme le terme « observateur indépendant » ou OI généralement utilisé dans les pays de langue française. Cependant, contrairement à Global Witness, REM a pris soin de ne pas procéder à des campagnes ou à des activités de lobbying (même si elle entretient une relation étroite avec Forests Monitor, qui le fait).

## 2.2 Enseignements à tirer de l'observation indépendante des forêts

Quels enseignements peuvent être tirés de l'expérience d'OIF, à ce jour ? En général, les projets examinés précédemment ont constitué des expériences positives, dans le sens où ils ont permis d'identifier et de documenter le non-respect des exigences légales. Ils ont également contribué à améliorer les informations sur le secteur forestier et la transparence dans les processus et, dans la plupart des cas, à améliorer l'application des lois et les cadres juridique et réglementaire. L'OIF a cependant besoin d'un environnement approprié pour fonctionner, comme l'étude VERIFOR le conclut :

Une vérification efficace doit être envisagée dans le contexte d'un processus plus large de réforme de gouvernance de la forêt. Les tentatives d'utiliser les activités de vérification en tant que source indépendante et autonome de cette réforme ont peu de probabilité d'être efficaces en particulier à plus long terme. Ceci s'explique par le fait qu'elles concernent les principales faiblesses structurelles qui génèrent l'illégalité.<sup>8</sup>

L'OIF est donc une réponse appropriée à une situation de mauvaise gouvernance, où un pays a des lois faibles ou ambiguës et où l'illégalité généralisée, la corruption systémique et la captation de l'État existent. La réponse est appropriée quand la volonté politique existe ou peut-être créée, pour promouvoir la réforme. Ceci est bien sûr le cas dans la plupart des pays APV et les APV sont une des voies vers un programme de réforme plus large auquel les opérations d'OIF peuvent contribuer.

Les enseignements pour la conception et la mise en œuvre de l'OIF ont été tirés par Global Witness dans une étude datant de 2009, *Une décennie d'expérience*.<sup>9</sup> Tout d'abord, pour la conception de l'OIF :

- Participation des parties prenantes: la conception de l'OIF prend du temps, surtout parce que pour fonctionner efficacement, l'OIF doit être un exercice participatif qui rassemble tous les acteurs. A cet égard, des missions d'évaluations et des ateliers occasionnels peuvent être très utiles.
- L'OIF fonctionne mieux quand son mandat est large et lui permet de se pencher sur toutes les questions relatives à l'application des lois forestières, à la gouvernance et à la transparence.

<sup>6</sup> David Brown et al., *Bois légal, vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, (Overseas Development Institute, décembre 2008), p. 23.

<sup>7</sup> D'après le site web de REM : [www.rem.org.uk/independent-monitoring.html](http://www.rem.org.uk/independent-monitoring.html).

<sup>8</sup> David Brown et al., *Bois légal, vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, (Overseas Development Institute, décembre 2008), p. 363.

<sup>9</sup> Global Witness, *Une décennie d'expérience: enseignements à tirer de l'Observation Indépendante des Forêts en vue de la stratégie REDD* (décembre 2009), pp. 22–27.

Cependant, compte tenu des ressources limitées, l'établissement de priorités est inévitable au cours du mandat.

- La liberté - dans les protocoles d'accord - de divulguer des informations est un élément clé, mais elle peut être la cause de frictions avec le gouvernement hôte.
- Une OIF réussie s'appuie sur des organisations ayant fait leurs preuves ; dans l'idéal, elles devraient être nommés par un système transparent et concurrentiel. Pour être viable à long terme, la fonction d'OIF devrait au final être gérée par des organisations locales, même si les organismes internationaux sont impliqués dans les premières étapes.
- Des normes minimales devraient être utilisées pour garantir le maintien de la qualité de l'observation.
- La mise en place d'un Comité de lecture composé de façon équilibrée (gouvernement, société civile, secteur privé) en tant que mécanisme d'examen par les pairs peut être utile pour fournir une protection contre des intérêts particuliers.
- L'OIF a le mieux fonctionné quand des fonds ont été sécurisés sur le long terme. Plusieurs initiatives d'OIF ont souffert de pénuries chroniques de financement.

Et en second lieu, pour la mise en œuvre de l'OIF:

- La volonté politique et les relations avec l'institution hôte sont indispensables à l'efficacité de l'OIF.
- L'OIF peut seulement être établie là où il y a un système à observer; par exemple, une étude pilote réalisée en RDC en 2007 a montré que la gouvernance forestière était tout simplement trop faible et incohérente pour être efficacement observée.<sup>10</sup>
- Les observateurs indépendants ne sont pas des organismes d'application des lois et ne doivent pas essayer de dupliquer le rôle de ces organismes. Cependant, une bonne intelligence entre les observateurs et les autres organismes gouvernementaux est cruciale pour le succès de l'OIF.
- Le travail de terrain est au cœur de l'OIF. Des missions conjointes avec les autorités ont également été couronnées de succès, car les organisations apprennent les unes des autres et se font progressivement mutuellement confiance. Les rapports de l'observateur indépendant doivent être professionnels et objectifs.
- Assurer le suivi des missions est crucial. C'est un point sur lequel l'OIF bloque souvent ; les autorités se révèlent souvent réticentes à prendre des mesures contre les activités illégales. Une façon de surmonter cette difficulté est de travailler en étroite collaboration avec les communautés locales et la société civile.
- Pour assurer à long terme la viabilité de l'OIF il est nécessaire que celle-ci soit institutionnalisée et intégrée dans la structure de la gestion des forêts. L'expérience de la République du Congo peut être un bon exemple en ce sens, étant donné que l'APV offre une reconnaissance claire du rôle de l'OIF.

*Une décennie d'expérience* n'a pas fait état des éventuelles différences entre les organisations qui font de l'OIF, mais c'est une question importante. Est-ce que les ONG, qu'elles soient internationales ou locales, vont remplir ce rôle différemment des entreprises du secteur privé ? Est-ce que les groupes internationaux et locaux ont des avantages différents et sont confrontés à des problèmes différents ? Nous disposons maintenant de deux études de cas, au Cambodge et au Cameroun, où des entreprises ont repris les contrats d'OIF détenus auparavant par des ONG.

Au Cambodge, les termes de référence pour la fonction d'OIF ont été modifiés lorsque la SGS a succédé à Global Witness en 2003: la responsabilité est passée de devoir enquêter sur des incidents à simplement « valider » qu'ils ont été signalés; le terme « contrôle indépendant » a été supprimé et il suffisait que les

<sup>10</sup> Global Witness, *Forêts de RDC : « Vers des normes satisfaisantes de gestion et de gouvernance » ?* (décembre 2007), [www.globalwitness.org/sites/default/files/library/policybrieffinalfr.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/policybrieffinalfr.pdf)

rapports sur l'état d'avancement soient « vérifiés complètement » par le gouvernement pour être rendus publics. Dans la pratique, la SGS a limité son rôle presque exclusivement à la surveillance de l'utilisation du système de suivi des cas (« case-tracking system », en anglais).<sup>11</sup> Les bailleurs de fonds étaient satisfaits de cette fonction plus limitée, mais se sont aussi rendu compte qu'il était important que Global Witness (et d'autres ONG) continuent à être impliquées, pour faire pression sur le nouvel observateur indépendant afin qu'il joue pleinement son rôle, pour apporter des données que l'observateur indépendant pourrait ne pas être en mesure d'acquérir lui-même, et enfin pour donner de la crédibilité au système. La SGS a elle-même admis ultérieurement que Global Witness a joué un rôle important en tant que lanceur d'alerte externe.<sup>12</sup> La SGS a pour réputation d'avoir adopté une approche moins pénétrante que Global Witness, mais elle opérait dans un contexte où l'intérêt et le soutien des bailleurs de fonds étaient en déclin et avait un autre mandat.

Au Cameroun, la société privée Agreco a repris en 2010, en partenariat avec l'ONG camerounaise CEW, la fonction d'OIF détenue auparavant par REM. Selon l'ONG camerounaise Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), le mandat d'Agreco-CEW (en grande partie déterminé par le gouvernement du Cameroun et l'UE) a été différent de celui de REM et son action moins efficace et moins complète. Le rapport technique le plus récent d'Agreco-CEW établit une liste de neuf impacts de leurs activités d'observation indépendante entre janvier et juin 2012. Il s'agit par exemple de la réduction des infractions forestières ; de l'identification des infractions récurrentes sur plus de dix ans ; de l'amélioration globale de la qualité de l'observation et de l'amélioration de la connaissance du public, particulièrement celle des exploitants forestiers à propos de l'observation indépendante, des infractions forestières et des sanctions juridiques.<sup>13</sup> Toutefois, CED relate également, que « l' [observateur indépendant] actuel a insisté sur le fait qu'il n'est pas possible d'effectuer une mission sur le terrain sans que [le ministère des forêts] l'ait ordonné », ce qui augmente le risque que toutes les zones ne soient pas visitées par l'observateur indépendant et qu'il ne puisse pas répondre rapidement aux dénonciations concernant les infractions.

On ne peut pas conclure que l'OIF menée par les ONG soit meilleure ou pire que celle des entreprises privées. Dans la pratique, elles ont toutes leurs forces et leurs faiblesses. En général, les ONG sont vues comme plus indépendantes et plus idéalistes, mais les entreprises privées peuvent être considérées comme plus professionnelles et plus impartiales, sans stratégie plus large à mettre en avant. Comme mentionné dans la conclusion de l'étude VERIFOR, « les 'auditeurs professionnels' du secteur privé pourraient paraître trop sûrs aux yeux de la communauté des ONG internationales. Les ONG pourraient accepter davantage de surveillants activistes, mais cela pourrait contrarier les Etats souverains producteurs ». <sup>14</sup> Dans la plupart des pays une combinaison des fonctions représente sans doute une bonne solution. Nous reviendrons sur ce point dans la section 7.



<sup>11</sup> Cecilia Luttrell et David Brown, *The Experience of Independent Forest Monitoring in Cambodia* (Verifor case study 2006), pp. 14–15, [www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3759.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3759.pdf).

<sup>12</sup> Ibid., p. 15.

<sup>13</sup> Pour la liste complète des impacts, voir Agreco-CEW, *Observateur Indépendant au contrôle forestier et au suivi des infractions forestières au Cameroun*, Rapport Technique n° 5, du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2012, pp. 40–41, [http://pfb-cbfp.org/docs/doc\\_intern/GT%20COMIFAC/GTG/IM-AGRECO-CEW.pdf](http://pfb-cbfp.org/docs/doc_intern/GT%20COMIFAC/GTG/IM-AGRECO-CEW.pdf).

<sup>14</sup> David Brown et al., *Bois légal, vérification et gouvernance dans le secteur forestier*, (Overseas Development Institute, décembre 2008), p. 363.

### 3 Le Plan d'Action Forest Law Enforcement, Governance and Trade de l'UE et les Accords de Partenariat Volontaires

En 2003, la Commission Européenne a publié son Plan d'Action pour l'Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (Forest Law Enforcement, Governance and Trade ou FLEGT, en anglais). La négociation des APV FLEGT (APV) avec les pays producteurs de bois se situe au cœur de ce Plan. Lorsque qu'ils seront pleinement mis en œuvre dans chaque pays partenaire, les APV mettront en place un SVL, conçu pour identifier les produits légaux et leur attribuer une autorisation nécessaire à l'importation vers l'UE (les produits de ces pays n'ayant pas d'autorisation se verront refuser l'entrée). Le système sera combiné au renforcement des capacités d'assistance afin de le mettre en œuvre, à l'amélioration de l'application de la loi et, le cas échéant, à la réforme de la loi.

Dès sa mise en route, le Plan d'Action a reconnu l'importance d'un suivi indépendant (selon la terminologie de la Commission Européenne) des systèmes que l'APV est censé établir :

La transparence bénéficie aussi du recours à un processus indépendant de suivi et d'audit des systèmes chargés de vérifier l'origine légale du bois dans les pays producteurs. Un suivi indépendant rend les systèmes de vérification plus crédibles et moins sujets à la corruption. Il existe maints exemples de l'emploi réussi du suivi indépendant dans le secteur forestier, à l'instigation des autorités nationales compétentes. Comptables, auditeurs, consultants et organisations non gouvernementales ont tous joué un rôle important dans ce travail d'avant-garde de promotion de la transparence.<sup>15</sup>

Le suivi indépendant devait être mis au point dans les APV proposés par le Plan d'Action, de façon à fournir des contre-pouvoirs à l'octroi des autorisations et à la traçabilité. Dans les grandes lignes de l'élaboration des APV inclus dans le Plan d'Action figure la désignation par le pays partenaire d'un organisme pouvant nommer les organismes devant certifier la légalité des produits dérivés du bois, désigner un contrôleur indépendant et présenter un mécanisme transparent de règlement des différends. L'UE devait ensuite confirmer la crédibilité de l'ensemble du système.<sup>16</sup> Ainsi, deux niveaux de surveillance devaient être mis en place, des contrôles internes de la légalité par l'organisme d'accréditation et des contrôles externes, indépendants, effectués par l'observateur indépendant. Dans ce contexte, la société civile n'était pas mentionnée mais une section précédente sur « le soutien aux pays producteurs » mentionnait cependant la nécessité de renforcer les capacités d'assistance de la société civile (et du gouvernement et du secteur privé) pour mettre en place des systèmes fiables permettant de distinguer le bois légal du bois illégal.

Le rôle du contrôleur indépendant au sein de l'APV a été plus clairement défini par la Commission Européenne et les Etats membres au cours de leurs réflexions successives. La note d'information de 2005, *Un Système d'Assurance de la Légalité du Bois*, a inclus la nécessité d'un suivi indépendant « pour garantir l'efficacité et la crédibilité du régime d'autorisation, en faisant intervenir une tierce partie chargée de suivre sa mise en œuvre et de faire rapport à ce sujet ». <sup>17</sup> La note souligne que le rôle du contrôleur indépendant n'était pas de dénoncer les délits forestiers, mais consistait plutôt en « l'observation de la légalité des opérations forestières et l'établissement d'un rapport sur la vérification de cette légalité ». Les organismes appropriés pour le rôle ont été décrits comme suit:

Les organismes qui soumissionnent pour des activités de contrôle indépendant doivent généralement posséder une expérience et des qualifications dans le domaine du contrôle de l'extraction et de l'utilisation des ressources naturelles et/ou de l'utilisation des produits de l'exploitation des ressources. On appréciera également qu'ils disposent d'une expérience dans le domaine des actions de lutte contre la corruption, de l'audit financier et des missions officielles d'observation indépendante d'actions publiques menées dans un contexte caractérisé par la fragilité de la gestion publique (par ex., distribution d'une aide, contrôle du commerce). Une expérience dans le domaine des principes de l'audit des systèmes de

<sup>15</sup> Commission Européenne, *Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) – Proposition relative à un plan d'action de L'union européenne* /\* COM/2003/0251 final \*/, 4.1.3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0251:FR:HTML>.

<sup>16</sup> Ibid., 4.2.3.

<sup>17</sup> Commission Européenne, *Un système de garantie de la légalité du bois* (FLEGT Note d'information 9, 2005), p. 4, [http://data.cameroun-foret.com/system/files/18\\_93\\_81.pdf](http://data.cameroun-foret.com/system/files/18_93_81.pdf).

gestion (par ex. ISO 9000) est également utile.<sup>18</sup>

On pensait que les organisations internationales pouvaient être nécessaires pour fournir des services d'observation indépendante destinés à apporter la crédibilité dont le marché international avait besoin, mais il est également important qu'elles travaillent avec les populations locales et les organisations des pays partenaires. Le champ d'action de l'observation indépendante doit normalement inclure i) l'observation et l'écriture de rapports sur la vérification de la légalité des opérations forestières, ii) la vérification de la chaîne de contrôle du bois depuis la forêt jusqu'au point d'exportation et iii) la vérification de la délivrance des autorisations et de l'exportation de produits forestiers.

Ces points ont été développés dans les *Lignes directrices pour l'Audit Indépendant*, publiées en 2007 et dans lesquelles le terme « auditeur indépendant » est fréquemment utilisé et correspond à :

... une instance apolitique, possédant les connaissances et les systèmes nécessaires pour assurer son indépendance et son objectivité, qui contrôle la mise en œuvre du SVL en (1) vérifiant tous ses aspects en utilisant les meilleures pratiques d'audit ; (2) identifiant le non-respect des divers critères et principes et des défauts dans l'application du système et (3) en rapportant ces observations au CCM [Comité Conjoint de Mise en Œuvre entre l'UE et le pays partenaire].<sup>19</sup>

Le reste de la note d'information précise les caractéristiques de l'auditeur, notamment :

- Les dispositions institutionnelles qui énoncent comment l'auditeur doit être nommé et qui garantissent sa liberté contre toute interférence sur ses activités ainsi que l'accès à toutes les informations et installations pertinentes;
- Les exigences vis-à-vis de l'auditeur lui-même, à savoir posséder de l'expérience et être soumis à des audits externes, et sans doute être accrédité comme instance d'évaluation de conformité ;
- La méthodologie de l'audit, notamment rechercher les apports d'un ensemble de parties prenantes ;
- L'étendue de l'audit comprenant la vérification de tous les éléments du SVL (respect des lois pour la gestion forestière, respect de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement et respect des activités de vérification et de délivrance des autorisations), l'identification du non-respect des exigences du SVL, et l'évaluation de l'efficacité des actions correctives prises pour répondre aux cas de non-respect.
- Le système de rapports que l'auditeur adresse à « l'Instance chargée des rapports » (n'ayant aucune implication dans le SVL) et une relation à définir avec le CCM chargé de l'application de l'APV.

Il est clair qu'il s'agit d'un ensemble de fonctions différentes de celles assumées par les observateurs indépendants des forêts au Cambodge, au Cameroun et ailleurs, ce qui n'est pas surprenant étant donné la mise en place des systèmes d'assurance de la légalité dans les APV, qui fournissent un cadre beaucoup plus global de contrôle de la légalité que celui qui existait dans ces pays.

Par la suite, la Commission a commencé à se référer à la fonction décrite ci-dessus comme étant celle d'un « auditeur indépendant », afin de souligner que son but est de vérifier les systèmes de vérification des APV plutôt que, par exemple, d'enquêter sur les cas de crimes forestiers comme l'ont fait de nombreux projets d'OIF. La Commission voulait aussi éviter toute confusion avec des projets d'OIF existant dans certains pays APV potentiels.<sup>20</sup> Compte tenu des caractéristiques énoncées ci-dessus, il semble probable que des organisations du secteur privé, plutôt que des ONG, seront plus adaptées à cette fonction d'auditeur indépendant (l'APV du Congo précise un « bureau d'étude indépendant »). Voir plus loin dans la section 4.

La section suivante examine brièvement comment la fonction d'auditeur indépendant est mise en œuvre dans les six APV négociés jusqu'ici. La section 5 apporte plus de détails sur la façon dont les fonctions d'observation indépendante distinctes, menées par la société civile, font leur apparition dans ces pays, certaines se mettant en place sur des projets d'OIF préexistants.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>19</sup> Commission Européenne, *Lignes Directrices pour l'Audit Indépendant* (Note d'information FLEGT numéro 7 (Série 2007, traduction 2010), 2007), p. 2, [www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/efi\\_briefing\\_note\\_07\\_fra\\_net.pdf](http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/efi_briefing_note_07_fra_net.pdf).

<sup>20</sup> Julia Falconer, communication personnelle, mai 2013.

## 4 L'audit indépendant dans les APV

A la date à laquelle nous écrivons ce rapport, (juillet 2013), des APV ont été conclus avec le Cameroun, la RCA, le Ghana, l'Indonésie, le Libéria et la République du Congo (bien que les APV de l'Indonésie et du Libéria n'aient pas encore été ratifiés). Des négociations sur les APV sont en cours en Côte d'Ivoire, en RDC, au Gabon, en Guyane, au Honduras, en Malaisie et au Vietnam, et commencent au Laos et en Thaïlande. Plusieurs autres pays ont exprimé leur intérêt à entamer des négociations.

Tous les APV établissent un SVL destiné à garantir la légalité des produits du bois fabriqués dans le pays. Le SVL est décrit en détail dans une annexe de chaque accord. Cinq des six APV signés couvrent à ce jour tous les produits du bois, sauf celui de la RCA qui ne couvre que le bois destiné à l'exportation et pas celui pour le marché intérieur. Les systèmes sont basés sur la législation nationale qui, dans de nombreux cas, est soumise à un processus de réforme, comme décrit dans une autre annexe de l'APV. Ils ont été conçus par des procédés faisant appel à plusieurs parties prenantes afin de déterminer les éléments clés des lois pertinentes.

Les SVL ont une étendue différente d'un pays à l'autre, mais couvrent en général comprend l'attribution des droits d'usage forestiers et les lois régissant l'abattage, le transport, la transformation et la vente de bois. Les questions de propriété foncière et de régime foncier sont généralement, mais pas toujours, incluses. Des institutions se mettent en place dans chaque pays APV pour vérifier la légalité des produits du bois, en accord avec le SVL, et pour délivrer les autorisations FLEGT qui seront nécessaires pour l'exportation. Ces institutions sont des organisations soit gouvernementales, soit directement responsables devant le gouvernement, même si l'APV indonésien externalise une partie de cette fonction vers le secteur privé (voir plus loin, section 5.5).

L'auditeur indépendant, tel que décrit dans le Plan d'Action FLEGT et dans les documents subséquents (voir Section 3), est conçu pour vérifier qu'un tel système est correctement mis en œuvre. Tous les APV contiennent des dispositions très similaires sur cette fonction. Les APV du Cameroun, de la RCA, de la République du Congo et du Libéria l'appellent « audit indépendant », tandis que le premier APV négocié, celui du Ghana, l'appelle « observation indépendante » (dans la version anglaise de l'APV du Ghana. Cependant, dans la version française de ce même APV, « independent monitoring » a été traduit par la Commission Européenne par « audit indépendant »). Dans le cas de l'Indonésie, la fonction est connue comme « l'évaluation périodique », et une fonction supplémentaire et distincte, « surveillance indépendante du marché », est ajoutée. Son but est de « recueillir et analyser les informations sur l'acceptation du bois indonésien sous autorisation FLEGT sur le marché de l'Union [Européenne], et examiner les impacts de la mise en œuvre du Règlement de l'UE dans le domaine du bois et de la mise en œuvre d'initiatives connexes telles que les politiques relatives aux marchés publics et privés sur les marchés du bois de l'Union ». <sup>21</sup> En fait, dans les termes de référence de l'auditeur indépendant des cinq autres APV, il est prévu la vérification des efforts de l'UE pour assurer que le bois sous autorisation FLEGT ait accès au marché.

L'annexe 1 de la présente étude énumère les articles et annexes des APV qui décrivent les fonctions de l'auditeur indépendant. Ces fonctions sont en grande partie similaires dans les six APV conclus à ce jour, mais il y a quelques différences. Dans chaque cas, la fonction d'auditeur indépendant (ou observateur, au Ghana, ou évaluation périodique et surveillance indépendante du marché, en Indonésie) est définie dans un article de l'APV (et non pas en Annexe). Trois des APV décrivent le but de l'auditeur indépendant comme étant de « vérifier la performance et l'efficacité du régime d'autorisation FLEGT ». Les autres APV renvoient à l'annexe correspondante de l'accord. L'APV du Libéria inclut l'objectif d'améliorer « la crédibilité du SVL ».

Dans tous les APV, l'article en question fait également référence à la soumission de rapports de l'auditeur indépendant aux parties prenantes et aux parties prenantes qui facilitent son travail. Les APV de la RCA et du Ghana précisent que l'auditeur ne devrait pas avoir de conflit d'intérêts. Les APV de la RCA, du Ghana et du Libéria précisent que les plaintes concernant son travail devraient être renvoyées au Comité Conjoint de

---

<sup>21</sup> Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union Européenne et la République d'Indonésie sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), Annexe VII, Section 1.

Mise en Œuvre (CCM) ou à un organisme équivalent (qui supervise la mise en œuvre de l'accord). L'APV de la RCA et du Ghana parlent d'une structure de gestion documentée et de politiques et procédures.

Pour chaque APV, les termes de référence de l'auditeur indépendant sont détaillés en annexe. Ceux-ci sont en principe semblables d'un APV à l'autre, même s'il existe quelques différences parmi lesquelles on peut citer (toutes ces fonctions ne se retrouvent pas dans tous les APV) :

- L'évaluation de l'efficacité ou de la mise en œuvre de la garantie de la légalité, les autorisations et/ou les systèmes de traçabilité (la formulation est légèrement différente d'un cas à l'autre).
- L'évaluation du système de suivi du bois en transit (APV du Cameroun - au Cameroun d'importants volumes de bois sont importés d'autres pays et exportés par Douala).
- L'identification des lacunes dans le SVL, et l'évaluation de l'efficacité des mesures correctives.
- L'évaluation de l'efficacité des procédures de l'UE pour l'acceptation du bois sous autorisation sur le marché de l'UE (l'APV de l'Indonésie attribue cette fonction à une entité séparée, l'Observateur Indépendant du Marché – the Independent Market Monitor, en anglais).
- L'évaluation de l'adéquation des systèmes de gestion de données.
- La vérification de la conformité du processus d'attribution des différents types de titres ou le contrôle des exigences légales pour l'attribution de droits préalables aux contrats.
- La conduite d'enquêtes de terrain sur le travail des organismes chargés de la réglementation des forêts; l'évaluation de la performance et de l'efficacité des organismes associés impliqués dans le processus de vérification ; l'évaluation de la façon dont sont traitées les infractions signalées par les autorités compétentes
- « Des audits sur la conformité de toutes les parties ayant des fonctions de contrôle dans les dispositions du SVL ». Dans l'APV de l'Indonésie, « toutes les parties » désigne à la fois les organismes gouvernementaux et les entreprises privées chargées de la mise en œuvre du SVL.
- L'évaluation du mécanisme de gestion des plaintes portant sur les doléances des parties prenantes au sujet de la mise en œuvre du SVL et des activités d'audit indépendant.

L'annexe précise les qualifications requises: en général, l'organisation qui effectue l'audit doit être indépendante (l'APV de la RCA précise que l'auditeur doit être indépendant des ONG locales alors que l'APV du Congo spécifie qu'il peut être « un bureau d'étude indépendant »), doit avoir fait des compétences avérées en audit et avoir une connaissance approfondie du secteur forestier dans le pays. L'annexe précise également les sources d'information qui seront utilisées, les détails de la procédure concernant les rapports et les éléments de méthodologie, y compris la fréquence des audits - celle-ci varie entre une et trois fois par an, généralement plus dans les premières années du SVL, et parfois avec la possibilité de contrôles inopinés supplémentaires (voir l'Annexe 1 de cette étude pour plus de détails sur chaque APV).

Le rôle de l'auditeur indépendant est également inclus dans la description du SVL qui est énoncé dans une annexe séparée. Une fois conçu, le SVL doit faire l'objet d'une évaluation, selon les termes de référence convenus. Les critères d'évaluation sont exposés dans une autre annexe. Ils sont presque identiques dans toutes les APV et contiennent l'engagement d'un audit indépendant pour vérifier que le système fonctionne correctement. Les informations qui doivent être rendues publiques dans le cadre de l'APV sont également énumérées dans une annexe séparée. Elles comprennent généralement les rapports de l'auditeur indépendant.

Enfin, les dispositions institutionnelles relatives à l'auditeur indépendant sont décrites dans les APV eux-mêmes et dans certaines de leurs annexes. Dans tous les cas, l'auditeur indépendant transmet ses rapports au CCM.<sup>22</sup> Au Cameroun, les rapports préliminaires doivent être transmis au Comité conjoint de suivi (CCS),

<sup>22</sup> Au Cameroun, il est appelé Conseil conjoint de mise en œuvre, en République du Congo, Comité conjoint de mise en œuvre de l'accord et au Ghana, Mécanisme conjoint de suivi et d'évaluation.

qui doit « assurer et faciliter le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre » de l'APV<sup>23</sup> (à ne pas confondre avec le Comité National de Suivi, une structure de consultation avec les parties prenantes). Au Congo, les rapports préliminaires doivent être soumis à chacune des deux parties de l'accord (la République du Congo et l'Union européenne). Après examen, le rapport final est soumis au CCM.

Des auditeurs indépendants sont peu à peu mis en place dans le cadre des APV. Au Cameroun, par exemple, l'auditeur indépendant a été nommé à la fin de 2012 et a réuni un atelier de présentation en février 2013 à Yaoundé. Aucun SVL n'est cependant encore en place dans le cadre des APV.<sup>24</sup>



**L'OIF aide à vérifier que les objectifs de politique forestière sont véritablement atteints.**

<sup>23</sup> Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), Annexe XI, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:092:0004:0125:FR:PDF>.

<sup>24</sup> « Cameroon and EU train independent auditors on logging », Business in Cameroon website, 18 février 2013, [www.businessincameroon.com/wood/1802-3919-cameroon-and-eu-train-independent-auditors-on-logging](http://www.businessincameroon.com/wood/1802-3919-cameroon-and-eu-train-independent-auditors-on-logging).

## 5 L'observation indépendante par la société civile dans les APV

Les six APV conclus à ce jour contiennent des dispositions concernant l'audit indépendant et également sur le rôle de la société civile dans l'observation de la mise en œuvre de l'accord. Bien qu'aucun APV ne se réfère explicitement à « l'observation indépendante par la société civile » dans son texte, deux d'entre eux (République du Congo et Indonésie) entrent dans le détail, dans diverses annexes, sur les structures qu'ils voient nécessaires, et la plupart des autres y font référence à divers endroits. Ces références sont résumées en Annexe 2 du présent document, et décrites ci-dessous en détail (de même que la situation en RDC et au Gabon, deux pays en cours de négociation d'APV).

Un certain nombre d'éléments communs à tous les APV sont importants pour tout système d'observation indépendante. Un élément clé de ce processus est l'accès à l'information. Tous les APV contiennent des engagements de transparence, sous la forme d'une annexe énumérant les informations qui doivent être rendues publiques (sauf au Ghana, où la liste est encore en cours d'élaboration).<sup>25</sup> La plupart desdites annexes sont assez détaillées et définissent clairement les informations qui doivent être rendues publiques mais il reste à voir, bien sûr, la façon dont les engagements seront mis en pratique.

De même, il est important que la société civile soit capable de fait entendre sa voix dans la mise en œuvre de l'APV et de soulever des préoccupations. Tous les APV contiennent des engagements de consultation ou de participation des parties prenantes dans leur mise en œuvre, et certains d'entre eux font référence à des organisations spécifiques qui doivent être mises en place dans ce but.<sup>26</sup>

De même, il est important que les observateurs indépendants soient capables de transmettre leurs rapports et conclusions aux organes de décision compétents. Dans chaque APV, l'élément central est le CCM, composé de représentants du pays APV et de l'UE. Ce Comité est créé pour superviser, promouvoir, suivre la mise en œuvre des APV et résoudre les conflits qui peuvent surgir.<sup>27</sup> Comme on le voit dans la section 4, les auditeurs indépendants envoient leurs rapports aux CCM, et ces Comités sont chargés d'examiner les plaintes concernant le travail des auditeurs indépendants. Ils ont également la responsabilité d'examiner les plaintes concernant le fonctionnement du système d'autorisations (dans les APV du Cameroun, de la RCA, du Congo, du Ghana et de l'Indonésie) et/ou, plus largement, la mise en œuvre de l'APV dans son ensemble (RCA et Libéria).<sup>28</sup>

### 5.1 Cameroun

Comme indiqué dans la section 2, le Cameroun a l'expérience d'un observateur indépendant des forêts depuis plus de dix ans. C'est le premier pays d'Afrique centrale qui a mis en œuvre un tel projet, trois ans avant l'adoption du plan d'action FLEGT par l'UE. Depuis janvier 2010, le projet est mené par le bureau d'étude belge Agreco en collaboration avec l'ONG locale CEW, avec un financement de l'UE. Son objectif général est de contribuer au renforcement et à l'amélioration de la gouvernance forestière et de la gestion durable des ressources forestières au Cameroun. Ses objectifs spécifiques comprennent : contribuer au renforcement des capacités de contrôle du Ministère en charge des forêts, améliorer les mécanismes et les outils de contrôle qui sont en place, et adapter la stratégie de contrôle aux exigences du SVL prévu dans le

---

<sup>25</sup> Pour une analyse plus complète, voir An Bollen et Saskia Ozinga, *Améliorer le gouvernance forestière : une comparaison des APV FLEGT et de leur impact* (FERN, février 2013), pp. 31–32. [www.fern.org/sites/fern.org/files/fern\\_vpa\\_french\\_internet.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/fern_vpa_french_internet.pdf).

<sup>26</sup> Voir l'article 16 de tous les APV, sauf celui de l'Indonésie, pour lequel il faut consulter l'article 11. En juillet 2013, trois APV ont été ratifiés : celui du Cameroun, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:092:0004:0125:FR:PDF>; celui du Ghana, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:070:0003:0075:FR:PDF>; et celui de la République du Congo, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:092:0127:0238:FR:PDF>.

<sup>27</sup> Pour plus de détails, voir Bollen et Ozinga, *Améliorer le gouvernance forestière : une comparaison des APV FLEGT et de leur impact* (FERN, février 2013), pp. 33–34.

<sup>28</sup> Au Cameroun, les plaintes concernant l'auditeur indépendant et le système d'autorisations sont traitées par le comité conjoint de suivi.

cadre de l'APV/FLEGT.<sup>29</sup> Les rapports de mission de l'observateur doivent être adoptés par un comité de lecture (qui n'inclut pas la société civile) avant leur publication.<sup>30</sup>

Dans un rapport publié en 2012, Agreco-CEW présentent les impacts de leurs activités, notamment, la réduction des infractions forestières, l'identification des infractions récurrentes persistant pendant les trois missions d'OI menées sur plus de dix ans (par Global Witness, REM et Agreco-CEW), l'amélioration de la qualité du contrôle dans son ensemble et la répression effective des infractions suivie du paiement des amendes et « transactions »<sup>31</sup> par les contrevenants (suite à la publication du « sommier » - terme utilisé au Cameroun pour désigner le registre des infractions forestières et fauniques).<sup>32</sup> Agreco-CEW assurent le suivi des infractions après la publication trimestrielles du registre des infractions. Cependant, comme indiqué dans la section 2.2, selon l'ONG camerounaise CED, Agreco-CEW a été moins efficace que l'observateur indépendant des forêts précédent, REM.

L'APV du Cameroun reconnaît le rôle constant de l'OIF en établissant que « l'observation indépendante (OI), pour le contrôle et le suivi des infractions forestières » est l'une des sources d'information pour l'auditeur indépendant. L'observateur indépendant est également mentionné dans le SVL, pour vérifier l'abattage des arbres. Les rapports de « l'observateur indépendant du contrôle forestier » et de « l'observateur indépendant d'attribution des titres » doivent être publiés.

Au cours des négociations sur l'APV, les ONG camerounaises n'ont pas demandé que la fonction d'observation indépendante par la société civile soit reconnue dans l'APV de façon distincte de l'OIF, en raison du risque de perte d'indépendance des ONG en charge de l'observation (les ONG du Ghana et du Libéria ont eu la même démarche). En conséquence, l'APV fait très peu référence de façon explicite à la société civile.

Un Comité National de Suivi, qui comprend un représentant des organisations de la société civile, a été établi afin de suivre la mise en œuvre du SVL. L'APV prévoit aussi qu'un soutien financier soit apporté pour la participation de la société civile dans le suivi de la mise en œuvre du SVL et que le CCS (établi avec l'UE, conjointement avec le CCM) ait le pouvoir de faire des recommandations, notamment sur le renforcement des capacités et sur la participation de la société civile. Les sources d'information de l'auditeur indépendant comprennent « les informations collectées par d'autres organisations (des ONG spécialistes, etc.) ».

Depuis plus de dix ans, les ONG camerounaises jouent un rôle actif dans l'observation indépendante par la société civile en menant leurs propres opérations d'observation (« observation auto-mandatée »). Ces opérations sont considérées comme essentielles pour assurer une observation efficace de la gouvernance forestière, et vont au-delà de la simple observation du respect des réglementations forestières pour observer d'autres aspects de la gouvernance des forêts, notamment la question de savoir si les sanctions sont adéquates. Plus récemment, l'identification des cas d'illégalité par des observateurs locaux (communautés locales et organisations communautaires formées à l'observation indépendante par CED et d'autres) et leur soumission à Agreco-CEW a conduit à l'annulation par le Ministère de trois petits titres.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Agreco-CEW, *Approche d'observation de l'OI Agreco-CEW* (octobre 2012) p. 2, disponible à l'adresse:

[www.oicameroun.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&Itemid=3&gid=56&orderby=dmdatecounter&ascdesc=D](http://www.oicameroun.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=3&gid=56&orderby=dmdatecounter&ascdesc=DESC)

<sup>30</sup> Ibid., p. 5.

<sup>31</sup> Selon l'article 146 du Code Forestier de 1994 du Cameroun, la « transaction » permet au contrevenant d'éteindre l'action publique. En pratique, le contrevenant se met d'accord avec le Ministère en charge des forêts sur la somme d'argent qu'il devra verser. Au cours des cinq dernières années, la « transaction » a été l'outil le plus utilisé dans la résolution des contentieux forestiers (REM, *Evolution 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), Bilan mars 2005 – décembre 2009*, pp. 28–29, [www.observation-cameroun.info/documents/REM\\_IMFLEG\\_Cameroun\\_Rapport\\_finprojet.pdf](http://www.observation-cameroun.info/documents/REM_IMFLEG_Cameroun_Rapport_finprojet.pdf)).

<sup>32</sup> Agreco-CEW, *Rapport Technique n°5 du 1er janvier au 30 juin 2012*. De janvier 2012 à juin 2012, plus de 230 millions de FCFA (437.000 dollars américains) ont déjà été payés au Trésor public par les auteurs des infractions forestières ; p. 51, [http://pfb-cbfp.org/docs/doc\\_intern/GT%20COMIFAC/GTG/IM-AGRECO-CEW.pdf](http://pfb-cbfp.org/docs/doc_intern/GT%20COMIFAC/GTG/IM-AGRECO-CEW.pdf).

<sup>33</sup> MINFOF, *Décision numéro 0842/MINFOF/SG/DF portant annulation des autorisations de récupération et autorisations d'enlèvement du bois*, 10 avril 2012.

Des évaluations indépendantes de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'APV ont été réalisées par la Plateforme Forêts et Communautés, grâce aux financements de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (Food and Agriculture Organisation ou FAO), de l'UE et du Royaume-Uni. Cette plateforme est composée d'environ quarante ONG qui travaillent sur les forêts et les droits des communautés locales. L'ONG FODER (Forêts et Développement Rural) a aidé à coordonner des réunions concernant l'observation indépendante auto-mandatée, a développé un programme de formation et forme les communautés et les ONG. CED a développé un guide pratique sur l'observation indépendante ainsi que des fiches de collecte de données pour les observateurs locaux.<sup>34</sup> L'OIF Agreco-CEW a aussi dispensé des formations. FODER et quelques partenaires entendent développer une approche systématique de l'observation de la gouvernance forestière, basée sur le cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière de la FAO/Banque Mondiale publié en 2011.<sup>35</sup>

Au Cameroun, la société civile a demandé qu'un rôle plus important et plus formel de l'observation indépendante qu'elle mène soit reconnu dans la législation forestière qui est en train d'être réformée en conséquence de la conclusion de l'APV.<sup>36</sup> Ses membres pensent que tant que les diverses dispositions de l'APV sur la transparence de l'information fonctionnent de manière efficace, ils seront en mesure de mener leurs propres activités d'observation indépendante sans la nécessité d'une reconnaissance officielle dans l'APV.

## 5.2 République centrafricaine

La RCA n'avait pas d'expérience systématique d'observation indépendante par la société civile avant que l'APV soit signé. Toutefois, la société civile a été impliquée dans les négociations de l'accord, à travers la « plateforme FLEGT » de trente ONG travaillant sur les forêts, la protection de l'environnement, les droits de l'homme et les droits des communautés locales. La plateforme avait deux représentants au sein du Conseil National Consultatif qui représentait différents acteurs dans la négociation de l'APV. L'APV reconnaît l'existence de cette plateforme, mais ajoute une mise en garde concernant le manque de capacités qui ne lui permet pas de réaliser une observation indépendante.

Néanmoins, l'APV contient, dans diverses annexes, plusieurs références à l'observation indépendante par la société civile. L'annexe IX, sur des mesures d'accompagnement, affirme que « l'observation indépendante par la société civile a pour objectif d'améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par l'État pour une bonne gouvernance ».

L'annexe V, sur le SVL, mentionne la société civile en matière d'observation. Les rapports de l'observateur indépendant de la société civile sur le SVL fait partie des informations à publier, listées dans l'annexe XI. Selon l'article 16 de l'APV, les parties prenantes devront être consultées au sujet de la mise en œuvre de l'accord et selon, l'annexe X, le CCM devra définir les mesures appropriées pour assurer leur implication ; la société civile est explicitement mentionnée. L'accord précise également que « les membres de la société civile » sont une source d'information pour l'auditeur indépendant, pour l'autorité de délivrance des autorisations FLEGT et pour le CCM.

Après que l'APV a été signé, la plateforme FLEGT est devenue « la Plateforme sur la Gestion Durable des Ressources Naturelles et de l'Environnement ». Deux de ses membres siègent au CCM et deux au Comité National de Mise en œuvre et de Suivi.

---

<sup>34</sup> Centre pour l'Environnement et le Développement, *Guide pratique de formation à l'Observation locale des activités forestières pour les OSC et les communautés*, [www.transparenceforestiere.info/cameroon/downloads](http://www.transparenceforestiere.info/cameroon/downloads).

<sup>35</sup> FAO/PROFOR, *Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière* (2011), [www.fao.org/docrep/015/i2227f/i2227f00.pdf](http://www.fao.org/docrep/015/i2227f/i2227f00.pdf).

<sup>36</sup> Centre pour l'Environnement et le Développement, *Quelle loi pour la forêt ? Proposition de la société civile pour la réforme de la loi forestière au Cameroun* (juillet 2012), p. 46, [www.cedcameroun.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=67&Itemid=85](http://www.cedcameroun.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=67&Itemid=85).

Compte tenu du manque d'expérience des ONG et de l'absence de détails dans l'APV, la nouvelle plateforme a reconnu la nécessité d'adopter une stratégie pour définir ce qu'elle entend par observation indépendante par la société civile.<sup>37</sup> La stratégie, qui a été adoptée par la société civile, mais n'a pas encore été publiée, se fonde sur dix piliers principaux: la structure organisationnelle ; la description du profil d'un observateur indépendant ; la relation entre l'observateur indépendant et d'autres acteurs ; la mobilisation des moyens financiers et logistiques ; le renforcement des capacités des organisations de la société civile ; l'information, la communication et l'éducation ; l'observation et la collecte des données ; la publication et la diffusion des irrégularités forestières ; la négociation, le plaidoyer et le lobbying ; et le suivi du contentieux, tel que l'exécution des sanctions.

La stratégie prévoit qu'un protocole d'accord avec le gouvernement soit signé afin de doter l'observateur indépendant de la société civile d'un mandat permanent. En plus de cet observateur indépendant officiellement reconnu, un réseau d'observateurs indépendants « auto-mandatés » issus des points focaux des ONG, membres de la plateforme, sera mis en place. La stratégie reconnaît la nécessité d'un renforcement des capacités, notamment sur la collecte et l'analyse des informations ainsi que la rédaction du rapport de l'observateur indépendant, sur les connaissances des communautés locales et autochtones sur les questions des droits de l'homme, sur la connaissance des lois et règlements forestiers, et ainsi de suite. Un Comité de Lecture, constitué de représentants du gouvernement, des bailleurs de fonds et de représentants de la société civile nationale, sera créé pour valider les rapports de l'observateur indépendant officiel de la société civile. Les rapports d'activités sur l'observation indépendante seront publiés, un site Internet sera créé pour la société civile et un centre de documentation et d'information forestière sera mis en place.

L'ONG centrafricaine, le Centre pour l'Information Environnementale et le Développement Durable (CIEDD), en coopération avec FODER et Well Grounded (une ONG britannique également basée au Cameroun), développe actuellement cette stratégie, destinée à éduquer et à préparer la société civile à l'observation indépendante ainsi qu'à améliorer la compréhension de toutes les parties prenantes sur leur rôle et sur le fait qu'il est différent de celui de l'auditeur indépendant prévu par l'APV. Ces ONG ont reçu un financement de l'UE, remis par l'intermédiaire de la FAO, pour poursuivre ces objectifs. Un atelier régional a été organisé à Bangui en août 2012 sur le partage d'expériences dans ce domaine entre les ONG de trois pays du Bassin du Congo (RCA, République du Congo et Cameroun). Il a permis aux participants de mieux connaître le travail que le gouvernement et la société civile réalisent sur l'APV.<sup>38</sup>

CIEDD, qui a été très actif dans le cadre de la plateforme d'ONG, sera peut-être le premier responsable de l'observation indépendante. Il a déjà accompli une partie du travail d'observation indépendante depuis que l'APV a été finalisé. En 2012 par exemple, en partenariat avec les ONG Action Verte et la Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées, il a reçu des fonds pour mener à bien une mission d'observation indépendante limitée à deux concessions forestières. Cette mission comprenait notamment d'examiner le degré de consultation des communautés locales avant l'attribution des permis d'exploitation correspondants. Ces dernières n'ayant pas été consultées, CIEDD s'est engagé à les former et à les sensibiliser au sujet de leurs droits, et a constaté l'absence de base juridique pour assurer une compensation si ces communautés locales subissent des dommages de la part des entreprises forestières.<sup>39</sup>

### 5.3 République du Congo

En République du Congo, comme au Cameroun, l'observateur indépendant des forêts (OI-FLEG) existait déjà avant l'APV (voir Section 2). Forests Monitor, REM et l'ONG congolaise CAGDF ont dirigé le processus d'OIF jusqu'à juin 2013, grâce à un financement de l'UE et du Royaume Uni. Aujourd'hui,

<sup>37</sup> Plateforme de la société civile centrafricaine pour la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement, Document de stratégie d'observation indépendante des activités forestières sous régime FLEGT de la société civile centrafricaine (non publié, octobre 2012).

<sup>38</sup> CIEDD, FODER et Well Grounded, *Rapport atelier régional de partage d'expériences sur l'observation indépendante des activités forestières dans le Bassin du Congo* (septembre 2012), [www.fao.org/forestry/acp-flegt/projects/fr/](http://www.fao.org/forestry/acp-flegt/projects/fr/).

<sup>39</sup> CIEDD, *Rapport de mission de collecte d'informations sur les indicateurs sociaux (2.3.1, 4.3.1 et 4.3.2) des principes 2 et 4 de la Grille de Légalité APV/FLEGT* (30 avril 2012), p. 3, [http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/OE\\_RCA\\_CIEDD.pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/OE_RCA_CIEDD.pdf)

CAGDF est en train de prendre ce rôle. Le projet a quatre objectifs principaux: publier des informations fiables sur les réalités du secteur forestier au Congo via des enquêtes effectuées sur le terrain, contribuer à la mise en œuvre effective de l'APV, développer la capacité de la société civile congolaise pour qu'elle prenne en charge l'OI-FLEG en 2013 et améliorer la contribution des ONG du Bassin du Congo à la négociation et à la mise en œuvre des APV.<sup>40</sup>

L'expérience d'OIF suggère que le projet OI-FLEG a eu un certain impact, mais aussi qu'il reste encore beaucoup à faire. Par exemple, le rapport annuel pour 2011 indique qu'« en réponse aux investigations d'OI-FLEG dans les départements du Niari et de la Likouala, l'Administration Forestière a établi 19 procès-verbaux contre 9 sociétés forestières ».<sup>41</sup> Néanmoins, « l'application de la loi forestière au Congo n'est pas encore suffisante pour permettre le fonctionnement efficace du SVL FLEGT ». L'OIF a trouvé qu'il n'y avait pas de mission d'inspection dans 60% des concessions, qu'un grand nombre d'illégalités n'étaient pas détectées ou sanctionnées, que les taxes et amendes n'étaient pas systématiquement collectées (d'un montant équivalent à 9.64 millions de dollars américains non payés en 2011) et que les Directions Départementales de l'Economie Forestière et la Cellule de la Légalité et de la Traçabilité étaient sous-financées.

Selon le protocole d'accord que REM, Forests Monitor et CAGDF ont signé avec le gouvernement, les rapports de mission de l'observateur indépendant doivent être adoptés par un comité de lecture avant d'être publiés. Le Comité est présidé par le Directeur des forêts et comprend des représentants des trois observateurs indépendants ainsi que d'un représentant de la société civile. Les bailleurs de fonds sont également invités en tant qu'observateurs et des représentants de l'UE ont participé de façon régulière à ce Comité. Le gouvernement ne peut pas bloquer l'adoption du rapport mais toute objection de sa part est susceptible d'être incluse.

Au début des négociations sur l'APV, l'année 2008 a vu la création d'une plate-forme d'ONG pour la gestion durable des forêts, plate-forme destinée à coordonner la participation de la société civile dans la négociation et la mise en œuvre de l'accord. La société civile a demandé que l'observation indépendante « mandatée » (menée par l'OIF) et « auto-mandatée » soit reconnue. En conséquence, l'accord va dans le détail de la structure qu'il juge nécessaire. En particulier, l'annexe IX, sur les « autres mesures pertinentes », précise que:

La mise en œuvre de l'APV est assujettie entre autres au bon fonctionnement d'un système de vérification de la légalité, de la traçabilité du bois et d'un audit indépendant du système. La société civile congolaise, partie prenante au processus, entend contribuer à cette mise en œuvre par l'intermédiaire d'une structure formelle locale, en se fondant sur les résultats et l'expérience acquise du projet d'Observation Indépendante des Forêts (OIF) mené au Congo par Resources Extraction Monitoring et Forest Monitor entre 2007 et 2009.<sup>42</sup>

La structure devra être composée d'une ou plusieurs ONG nationales accompagnées par une ONG internationale ayant de l'expérience dans l'observation indépendante. Cinq objectifs sont définis: améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par le gouvernement, renforcer les capacités de la société civile à l'Observation Indépendante, concourir à l'amélioration de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance, documenter et mettre à la disposition de l'autorité de délivrance des certificats et autorisations FLEGT l'information collectée, documenter et mettre à la disposition du Comité Conjoint de Mise en œuvre l'information collectée.<sup>43</sup>

Comme dans d'autres APV, l'APV du Congo contient un engagement à la consultation et à la participation de la société civile dans le suivi de la mise en œuvre de l'accord. La société civile est membre du secrétariat

<sup>40</sup> REM, CAGDF, Forest Monitor, *Présentations des objectifs et méthodes de l'OI-FLEG de 2011 à 2013*, p. 1, [www.observation-congo.info/documents/OIFLEG\\_ROC\\_ForestsMonitor\\_REM\\_CAGDF\\_2012.pdf](http://www.observation-congo.info/documents/OIFLEG_ROC_ForestsMonitor_REM_CAGDF_2012.pdf).

<sup>41</sup> REM, CAGDF, Forest Monitor, *Note de synthèse – Rapport annuel 2011* (janvier 2011 – janvier 2012), [www.rem.org.uk/documents/FM\\_briefing\\_OIFLEG\\_RC\\_2012.pdf](http://www.rem.org.uk/documents/FM_briefing_OIFLEG_RC_2012.pdf).

<sup>42</sup> Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et els échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union Européenne (FLEGT), Annexe IX, Section 2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:092:0127:0238:FR:PDF>.

<sup>43</sup> Ibid.

technique chargé du suivi de l'accord et peut être une source d'information pour l'auditeur indépendant ainsi que pour le CCM. L'APV prévoit également que le secrétariat technique et le CCM veillent à la mise en œuvre des mesures visant le renforcement des capacités de la société civile.

En plus de ces structures formelles, les ONG congolaises voient la nécessité d'un rôle d'observation indépendante joué par la société civile « auto-mandatée », sans relation formelle avec le gouvernement ou l'APV. Cependant, pour que cette observation indépendante soit efficace, les ONG estiment qu'un financement durable serait nécessaire pour soutenir leurs efforts et qu'il faudrait que leurs rapports acquièrent un certain statut formel ou une certaine reconnaissance.

CAGDF fait actuellement du renforcement des capacités de plus de vingt ONG locales pour qu'elles jouent un rôle dans l'observation « auto-mandatée », en particulier sur les aspects sociaux et économiques de l'APV, au-delà de la simple observation des crimes forestiers.

L'organisation Field Legality Advisory Group (FLAG), créée en 2011, entend donner une meilleure visibilité aux activités d'observation indépendante par la société civile dans le Bassin du Congo. Basée au Cameroun, elle vise à améliorer la transparence et la bonne gouvernance des ressources naturelles. Ses missions sont d'offrir un soutien technique aux ONG qui font de l'observation indépendante mandatée et auto-mandatée et d'assurer une meilleure coordination entre elles.<sup>44</sup> Elle a également pour but de jouer un rôle dans le traitement et la mise à disposition des informations émises par les observateurs indépendants. Les fondateurs de FLAG ont dix ans d'expérience dans l'observation indépendante et sont les pionniers dans la mise en œuvre de ce concept en Afrique. L'organisation est actuellement animée par six personnes dont trois experts en observation indépendante et deux experts ayant le profil d'auditeurs.

## 5.4 Ghana

L'APV du Ghana a été le premier à être signé mais, comme pour les autres APV, le SVL n'est pas encore opérationnel. Comme au Cameroun et au Libéria les ONG du Ghana n'ont pas demandé qu'un rôle formel de la société civile dans l'observation indépendante soit reconnu par l'APV, craignant la perte d'indépendance qui pourrait en résulter. En conséquence, l'APV du Ghana ne contient aucune mention d'observation indépendante par la société civile (comme indiqué dans la section 4, la fonction d'auditeur indépendant est appelée « independent monitoring » en anglais, soit « observation indépendante ». Cependant, dans la traduction officielle en français du texte de l'APV du Ghana, « independent monitoring » est bien traduit par « audit indépendant »).

Cependant, les ONG du Ghana ont été impliquées dans les négociations et ont joué un rôle très important dans la rédaction de l'Article 16 de l'APV qui concerne l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'APV.<sup>45</sup> Dans cet article, la consultation des parties prenantes pour la mise en œuvre de l'APV est encouragée. Le gouvernement a par la suite mis en place un Comité de Mise en Œuvre Multi-Parties Prenantes destiné à superviser la mise en œuvre de l'accord. Ce comité comprend deux représentants des ONG ghanéennes.<sup>46</sup>

De plus, on peut compter un représentant des ONG ghanéennes parmi les membres du Joint Monitoring and Review Mechanism (Mécanisme Conjoint de Suivi et d'Evaluation ou MCSE, l'équivalent du Comité Conjoint de Mise en Œuvre dans les autres APV), établi en vertu de l'article 19 pour examiner les rapports de l'auditeur indépendant et les plaintes au sujet de la mise en œuvre de l'accord.<sup>47</sup> Les comptes rendus des

---

<sup>44</sup> REM, CAGDF, Forest Monitor, *Rapport séance de travail avec les Organisations de la Société Civile (OSC) du Bassin du Congo, les 14 et 15 juin 2012 à Brazzaville*, p. 6,

[www.forestmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/FM\\_CAGDF\\_REM\\_Atelier\\_jun\\_12.pdf](http://www.forestmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/FM_CAGDF_REM_Atelier_jun_12.pdf).

<sup>45</sup> Julia Falconer, communication personnelle, mai 2013.

<sup>46</sup> Ceci n'est pas mentionné dans l'APV mais ses termes de référence et sa composition sont disponibles au [www.fcghana.org/VPA\\_2/assets/file/implementation\\_committee/tor\\_multi\\_stakeholder\\_implementation\\_committee.pdf](http://www.fcghana.org/VPA_2/assets/file/implementation_committee/tor_multi_stakeholder_implementation_committee.pdf).

<sup>47</sup> La composition du MCSE n'est pas précisée dans l'APV mais les comptes rendus des réunions disponibles sur le site web de la Commission Ghanéenne des Forêts, [www.fcghana.org](http://www.fcghana.org), dressent la liste de ses participants.

réunions du MCSE font état de discussions régulières sur des problèmes soulevés par la société civile. En mars 2012, la société civile « a reconnu qu'en général la volonté de communiquer les informations existe, mais qu'un effort supplémentaire est nécessaire pour améliorer l'accès aux informations des secteurs clés. Dans ce domaine, la société civile a souligné l'importance de son rôle dans la collecte et la diffusion ultérieure des informations ». <sup>48</sup>

La société civile devrait également jouer un rôle dans le Timber Validation Council (TVC) mis en place pour superviser le Timber Validation Department (TVD) qui exerce les fonctions de vérification. Cependant, le règlement établissant le TVC, publié en 2012, a prévu que des représentants du Trade Union Congress (Congrès des Syndicats) et de la National House of Chiefs (Maison Nationale des Chefs) en fassent partie mais aucun représentant des ONG spécialisées sur les forêts. <sup>49</sup> Le TVD a travaillé avec des ONG pour élaborer une stratégie de communication sur l'APV afin d'assurer une communication efficace sur les processus et fournir des informations pertinentes pour le grand public. Ce travail est toujours en cours.

Forest Watch, un réseau d'ONG ghanéennes créé pour militer pour la protection de la biodiversité, pour améliorer la gouvernance des forêts et les droits et la participation des communautés aux décisions, joue actuellement un rôle important dans l'APV en tant qu'observateur non mandaté. Actuellement, ce réseau se concentre principalement sur le suivi des objectifs à court et à moyen terme de l'APV qu'il cherche à influencer: observer et favoriser la participation des parties prenantes, partager les informations, améliorer la qualité de l'application de la loi forestière et réduire l'exploitation forestière illégale. Au cours des deux dernières années, les ONG membres ont effectué des évaluations indépendantes du niveau de transparence dans le système et des évaluations du programme national de plantation forestière. A l'avenir, il a l'intention de continuer à souligner les violations de la législation forestière, s'assurer que les droits des communautés vivant dans les forêts sont protégés, et défendre la conformité avec le régime fiscal. Un groupe de travail, financé par l'ONG européenne Client Earth, a été mis en place pour la vérification de la légalité du bois. Ce groupe de travail va examiner attentivement les manuels de vérification du bois qui sont en train d'être développés par la Commission des Forêts et va contribuer au développement d'un cadre de travail pour l'observation du SVL.

Par conséquent, malgré l'absence de reconnaissance formelle, dans l'APV, de l'observation indépendante menée par la société civile, en général les ONG ghanéennes ont créé plusieurs outils pour influencer les processus de l'OI et fournir des informations. Néanmoins, une ONG membre, le Rural Environmental Care Association, a plaidé pour que son rôle dans l'observation de l'APV soit reconnu à l'aide d'un protocole d'accord avec le gouvernement ou d'un cadre reconnu. Un autre groupe d'ONG membres espère attirer des financements de l'UE pour renforcer la capacité des ONG et des communautés en matière d'observation communautaire de la mise en œuvre de l'APV, ce qui comprend l'adoption d'une stratégie fonctionnelle de communication sur l'APV. Le groupe espère aussi développer une liste officiellement reconnue d'informations qui devront être rendues publiques régulièrement. Cette liste serait semblable aux Annexes des cinq autres APV concernant les informations devant être rendues publiques. Forest Watch entend utiliser les résultats des activités de ses membres afin de conduire des campagnes nationales de plaidoyer.

## 5.5 Indonésie

La manière dont l'APV indonésien doit fonctionner est significativement différente des cinq autres APV, en grande partie en raison de la taille et de l'étendue du pays et de son industrie du bois. <sup>50</sup> Par exemple, alors que la RCA ne dispose que de 11 sociétés exportatrices de bois, l'Indonésie a 4.500 producteurs, transformateurs et exportateurs. <sup>51</sup> Par conséquent, au lieu de compter uniquement sur le gouvernement pour tenir le rôle principal dans la mise en œuvre de l'APV, le système indonésien est basé sur les opérateurs,

<sup>48</sup> UE et Gouvernement du Ghana, *Aide mémoire : Fourth Mission of the Joint Monitoring and Review Mechanism, Accra, 13–16 mars 2012*, [www.fcghana.org/vpa/assets/file/JMRM%20Mission%204.pdf](http://www.fcghana.org/vpa/assets/file/JMRM%20Mission%204.pdf).

<sup>49</sup> Gouvernement du Ghana, Article 5 des Timber Resources (Legality Licensing) Regulations de 2012.

<sup>50</sup> Voir Bollen et Ozinga, *Améliorer la gouvernance forestière : une comparaison des APV FLEGT et de leur impact* (FERN, février 2013), p. 19,

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 17.

d'une manière similaire à la certification forestière. La mise en œuvre du SVL est confiée à des organismes de vérification indépendants privés, appelés organismes d'évaluation de la conformité (« conformity assessment bodies », en anglais), qui ont été accrédités par l'Organisme National d'Accréditation (« Komite Akreditasi Nasional », en Bahasa Indonésien ou KAN) et qui sont nommés par le Ministère des Forêts pour vérifier et évaluer le Système de Vérification de la Légalité du Bois (SVLB).

La fonction d'auditeur indépendant, connue sous le nom « d'évaluation périodique », est censée surveiller la performance de ces milliers d'entités. Peut-être pour cette raison et étant donné l'ampleur de la surveillance requise, l'APV indonésien contient l'engagement explicite, le plus clair de tous les APV, sur le principe d'une observation indépendante effectuée par la société civile (Annexe V, sur le SVLB):

La société civile joue un rôle clé dans l'observation indépendante de l'ensemble du système. Les résultats de l'Observateur Indépendant peuvent également être utilisés dans le cadre de l'évaluation périodique requis par le présent Accord.<sup>52</sup>

Dans l'Annexe VIII (contenant les critères d'évaluation du SVLB) il est clairement dit que « l'Indonésie a officiellement reconnu la fonction d'Observateur Indépendant et permet à la société civile de présenter des objections lorsque des irrégularités dans les processus d'accréditation, d'évaluation et d'octroi d'autorisation se produisent ».<sup>53</sup>

L'Annexe V précise que, dans le cas d'une irrégularité liée à l'évaluation, les objections émanant d'un observateur de la société civile doivent être transmises directement à l'organisme d'évaluation de la conformité (« Lembaga Penilai », organismes d'évaluation de la conformité ou « Lembaga Verifikasi », organismes de vérification) concerné, et que si une objection n'est pas traitée de manière appropriée, l'observateur peut remettre un rapport au KAN. Pour les irrégularités liées à l'accréditation, les objections sont soumises directement au KAN. Si les groupes de la société civile découvrent un comportement irrégulier de la part d'un opérateur, ils peuvent porter plainte directement auprès de l'organisme d'évaluation responsable de la vérification de la légalité de l'opérateur. La société civile peut également déposer des plaintes auprès du KAN sur la conduite des audits.

L'Annexe V mentionne également la création d'un groupe de travail d'observation *ad hoc*, multi-parties prenantes, pour procéder à une évaluation exhaustive du SVLB sur une base régulière et recommander des améliorations, même si la composition des groupes de travail n'est pas spécifiée. L'Annexe IX comporte la liste des informations qui doivent être publiées, parmi lesquelles figure le rapport de plaintes de l'Observateur Indépendant. La même Annexe comprend un engagement à évaluer la nécessité d'un renforcement des capacités de la société civile.

L'Annexe VIII, qui porte sur les critères à utiliser par l'évaluation technique indépendante chargée de vérifier que le SVLB est bien opérationnel avant la délivrance des autorisations, pose une série de questions clés par rapport à l'observation indépendante effectuée par la société civile :

- Le gouvernement a-t-il rendues publiques les lignes directrices relatives à l'Observation Indépendante ?
- Les lignes directrices comportent-elles des exigences claires vis-à-vis de l'éligibilité des organisations chargées d'exercer des fonctions d'Observation Indépendante, de façon à s'assurer de l'impartialité et éviter les conflits d'intérêt ?
- Les lignes directrices fournissent-elles des procédures pour accéder aux informations contenues dans l'Annexe IX du présent Accord ?
- Est-ce qu'en pratique la société civile peut accéder aux informations contenues dans l'Annexe IX de cet Accord ?

<sup>52</sup> Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union Européenne et la République d'Indonésie sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), Annexe V, Section 4.

<sup>53</sup> Ibid., Annexe VIII, Section 5.

- Les lignes directrices prévoient-elles des procédures pour la soumission des objections formulées par l'Observateur Indépendant? Ces procédures sont-elles accessibles par le public ?
- Les dispositions en matière de remise de rapports et de divulgation publique, s'appliquant aux Lembaga Penilai et aux Lembaga Verifikasi ont-elles été clarifiées et mises en place ?<sup>54</sup>

En 2010, le Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIK) a été créé en tant que réseau d'ONG visant à observer le SVLB indonésien – à savoir effectuer le suivi des activités de l'organisme d'accréditation KAN et de l'auditeur indépendant (évaluation périodique)- et à faciliter le partage d'informations, du niveau national aux niveaux provincial et de district. JPIK développe actuellement des systèmes de communication entre ses membres et dispense des formations. Le Réseau reçoit des fonds de l'UE, du Royaume Uni et de l'ONUSD. Actuellement, plus de quarante organisations font partie de JPIK et ce réseau possède un coordonnateur national et des coordonnateurs provinciaux dans vingt-quatre des trente-quatre provinces de l'Indonésie. Des missions sur le terrain ont, jusqu'à présent, mené des enquêtes sur la production de bois d'œuvre, mais aussi sur des cas d'exploitation minière dans le Kalimantan et sur des concessions d'huile de palme. JPIK ne possède pas de statut formel vis-à-vis du gouvernement indonésien mais, comme on peut le voir, le rôle des ONG est très clairement reconnu dans l'APV.

## 5.6 Libéria

Le processus de réforme du secteur forestier, qui a commencé au Libéria après la fin de la guerre civile et après les élections présidentielles pacifiques de 2005, a ouvert la possibilité d'une implication de la société civile dans l'observation du secteur forestier. La Loi Nationale sur la Réforme Forestière, datant de 2006, prévoit l'accès du public aux informations relatives à l'exploitation forestière. Le Règlement 108-07 de l'Autorité du Développement Forestier (« Forestry Development Authority »,) va beaucoup plus loin et établit un droit pour les organisations de la société civile, les communautés et d'autres tierces parties indépendantes à procéder à l'observation des forêts. Ce règlement prévoit aussi l'obligation pour le personnel de l'Autorité et les détenteurs de permis d'exploitation des ressources forestières de les aider.<sup>55</sup>

Lors de la négociation de l'APV du Libéria, certaines ONG du Libéria ont plaidé pour que soit inclus un système d'observation indépendante par la société civile, ou OIF, comme moyen d'affirmer ces engagements et d'établir un cadre reconnu dans l'APV. D'autres ONG ne partageaient pas ce point de vue, craignant une perte d'indépendance (comme au Cameroun et au Ghana). En conséquence, l'APV comporte plusieurs références à l'observation indépendante effectuée par la société civile.

En particulier, il est dit dans l'Annexe VIII (qui concerne les mesures d'accompagnement) qu' «en outre, d'autres autres parties prenantes [en plus du CCM], notamment la société civile, assureront le suivi de la mise en œuvre de l'APV et, ce faisant, contribueront à la mise en œuvre effective du SVL ». Les principales mesures peuvent consister à «faire en sorte que la société civile assure le suivi et s'assurer notamment que les préoccupations au niveau communautaire sont exprimées et communiquées aux autorités ».<sup>56</sup>

L'article 16 de l'APV, qui contient un engagement à consulter les parties prenantes pour le suivi de la mise en œuvre de l'accord, mentionne la société civile de manière explicite. Un Comité National de Suivi Multipartite (CNSM) doit être mis en place. Un organe intérimaire, le Comité de Mise en Œuvre du Liberia (« Liberia Implementation Committee ») a été établi pour, entre autres, aider à mettre en place le CNSM. Le Comité est composé d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui ont été impliqués dans le processus de négociation de l'APV et il vise à superviser la mise en œuvre de l'APV au Libéria avant que le

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> SDI, *Independent forest monitoring: suggestions for a way forward towards IFM in Liberia*, 2010.

<sup>56</sup> Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union Européenne et la République du Liberia sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT), Annexe VIII, Section 9.

CNSM soit opérationnel.<sup>57</sup> Il est prévu que les acteurs qui font partie du Comité fassent aussi partie du CNSM.

Dans l'APV, il est dit que la société civile sert également de source d'informations pour le Département de Vérification du Libéria et pour l'auditeur indépendant, et qu'elle peut transmettre des plaintes au CCM.<sup>58</sup> Ce Comité doit également formuler des recommandations sur le renforcement des capacités de la société civile dans le suivi de la conformité aux lois et aux règlements relatifs à la gestion des forêts au Libéria.

La Coalition d'ONG pour le Libéria (un groupe d'une quinzaine d'ONG environnementales formé à l'origine en 2003) s'est mise d'accord sur une proposition à faire parvenir au gouvernement en ce qui concerne l'observation indépendante par la société civile.<sup>59</sup> Cette proposition définit un protocole pour la collecte d'informations, la documentation et le traitement des informations, et la validation du contenu des rapports d'observation. Elle définit également un protocole d'examen par les pairs et d'approbation des rapports produits par l'équipe chargée de l'observation. Elle définit enfin les protocoles de remise de rapports au Comité de Mise en Œuvre du Libéria et au CCM. La proposition n'est pas encore officiellement reconnue mais est actuellement en discussion avec différentes parties prenantes.

Les ONG sont désireuses de suivre non seulement les infractions spécifiques mais également le fonctionnement des entreprises d'exploitation forestière, au travers d'une large gamme d'obligations juridiques, environnementales et sociales, notamment l'attribution des permis, particulièrement compte tenu des récentes découvertes de l'utilisation abusive de permis à usage privé pour couper du bois illégalement.<sup>60</sup> L'observation pourrait inclure le fonctionnement des entreprises d'huile de palme.

Certaines ONG du Libéria tentent actuellement de développer des activités d'observation des forêts en prévision de l'évolution du SVL de l'APV. Le Sustainable Development Institute (SDI), travaillant au nom de l'équipe Civil Society Forest Monitoring (CSFM) mise en place par la coalition d'ONG, bénéficie d'un financement de l'UE pour veiller à ce que l'équipe et d'autres acteurs de la société civile aient la capacité de faire de l'observation et d'écrire des rapports sur la mise en œuvre de l'APV. D'autres ONG reçoivent un financement de la FAO pour mener des activités similaires.<sup>61</sup>

## 5.7 République Démocratique du Congo

Les négociations de l'APV de la RDC ont commencé en octobre 2010 et sont toujours en cours. Un projet d'OIF, similaire à ceux décrits dans la section 2, existe en RDC depuis 2010. En vertu de l'Arrêté 102/09 du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, l'observateur indépendant de la société civile vérifiera la régularité des missions de contrôle de l'administration forestière.<sup>62</sup> L'Arrêté 032/12 du Ministère attribue des sièges d'observateurs au sein du Comité de Lecture mis en place pour examiner les rapports de l'observateur à deux représentants de la société civile et à deux représentants des partenaires techniques et financiers en plus du représentant de l'observateur indépendant ainsi que de ceux du

<sup>57</sup> UE et Gouvernement du Libéria, *Aide mémoire, First meeting of the Pre-Joint Implementation Committee*, Monrovia, 27–28 mars 2012, Institutional arrangement, point 7, p. 2, [www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/publications-2012/aid\\_memoire\\_annexes\\_pre-jic\\_30\\_march\\_2012.pdf](http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/publications-2012/aid_memoire_annexes_pre-jic_30_march_2012.pdf).

<sup>58</sup> APV du Libéria, Annexe VIII, Section 9.

<sup>59</sup> Guidance Note No. 1, Monitoring Framework and Reporting Protocol Civil Society Monitoring of the Voluntary Partnership Agreement, Forest Governance and Benefit sharing from the Forestry Sector in Liberia (préparé pour des membres de la coalition d'ONG pour le Libéria et l'équipe Civil Society Forest Monitoring).

<sup>60</sup> Global Witness, Save My Future Foundation and SDI, *Signing Their Lives Away: Liberia's Private Use Permits and the Destruction of Community-Owned Rainforest*, septembre 2012, [www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Signing%20their%20Lives%20away%20-%20Liberian%20Private%20Use%20Permits%20-%202012%20U\\_0.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Signing%20their%20Lives%20away%20-%20Liberian%20Private%20Use%20Permits%20-%202012%20U_0.pdf).

<sup>61</sup> Voir ACP FLEGT support programme, Partner countries, Libéria: [www.fao.org/forestry/acp-flegt/projects/en/](http://www.fao.org/forestry/acp-flegt/projects/en/).

<sup>62</sup> Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), *Arrêté 102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009, fixant les règles et les formalités du contrôle forestier*, [www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Forestier/AM.102.16.06.2009.htm](http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Forestier/AM.102.16.06.2009.htm).

gouvernement national ou provincial.<sup>63</sup> Les rapports sont publiés après examen et validation par le Comité : aucun membre ne peut s'opposer à la publication des rapports mais les désaccords peuvent être notés dans ces rapports.

REM a joué le rôle d'OIF de 2010 à avril 2013, en étant financé par l'Union européenne. REM prépare actuellement la transition pour que la mission d'OIF soit éventuellement assurée par des ONG locales ou sous-régionales. L'ONG locale Observatoire de la Gouvernance Forestière (OGF) a l'intention de prendre ce rôle. Le Réseau Ressources Naturelles (RRN), un réseau d'ONG locales, est actuellement en train de s'interroger quant à sa participation à cette initiative. Selon le rapport final de REM, l'équipe locale du projet OI-FLEG, mis en œuvre par REM, a décidé en 2012 de créer l'OGF pour améliorer la gouvernance forestière à travers l'application de la loi, faire de l'observation de la gestion et de l'exploitation des ressources forestières, apporter un soutien à la mise en place de l'APV et des activités REDD+, divulguer les informations et faire des recommandations aux autorités.<sup>64</sup> OGF espère aussi pouvoir coordonner ses activités avec celles de FLAG (voir plus haut, Section 5.3).

REM a effectué des missions conjointes avec l'administration dans les concessions d'exploitation forestière, les scieries et les bureaux administratifs des entreprises forestières. Entre 2011 et 2012, REM a mené quatre de ces missions conjointes dans les provinces du Bas-Congo, Bandundu, Orientale et Equateur, couvrant près de 80 pour cent des titres industriels en exploitation en RDC et un échantillon représentatif des titres d'exploitation artisanale. Les rapports des missions, ainsi que les comptes rendus du Comité de lecture, révèlent que les concessions forestières visitées faisaient systématiquement l'objet d'irrégularités susceptibles d'être caractérisées en infractions au regard du droit congolais.<sup>65</sup> Certaines de ces infractions font à ce jour l'objet de contentieux mais aucune n'a donné lieu à des sanctions pénales.<sup>66</sup>

Ce projet d'OIF n'est pas directement lié aux négociations de l'APV, mais REM a considéré que définir et tester les mécanismes d'observation indépendante qui pourraient être utilisés ultérieurement dans le cadre de l'APV faisait partie de son rôle. Les dispositions relatives à l'audit indépendant ont été examinées lors des négociations de l'APV mais il n'y a pas encore eu de discussion sur l'observation indépendante par la société civile en tant que telle. Le Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité (CODELT), une ONG occupant une position clé en RDC et le RRN, demandent que l'observation indépendante par la société civile soit reconnue dans l'APV. Néanmoins, CODELT estime que l'observation indépendante par la société civile « mandatée » et l'observation « auto-mandatée » devraient être reconnues dans l'APV de façon séparée, tandis que RRN estime que seule la première forme d'observation indépendante par la société civile devrait être reconnue par l'APV, étant donné que l'Arrêté 102/09 mentionné ci-dessus, couvre déjà l'observation « auto-mandatée ». L'article 53 de l'Arrêté dispose que la société civile doit dénoncer les activités forestières illégales et que l'administration forestière est tenue de répondre aux dénonciations. La question de savoir si cet article fournit une reconnaissance juridique adéquate de la « fonction d'observation indépendante par la société civile auto-mandatée » est ouverte au débat.

Un certain nombre d'ONG qui mènent actuellement des opérations d'observation « auto-mandatée » tentent de coordonner leurs activités et d'élaborer une méthodologie et une approche communes.<sup>67</sup> Une coalition d'ONG est en cours de création (la « Coalition des Organisations de la Société Civile pour l'Application des Lois et Réglementations Forestières ») pour coordonner les activités d'observation indépendante par la

<sup>63</sup> Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et Tourisme (RDC), *Arrêté 032/CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/012 du 16 octobre 2012 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n° 102/CAB/Min/ENC-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009.*

<sup>64</sup> REM, *Rapport final : Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République Démocratique du Congo, décembre 2010 – avril 2013*, p. 30, [www.observation-rdc.info/documents/Rapport\\_annuel\\_OIFLEG\\_RDC\\_REM\\_2013.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_annuel_OIFLEG_RDC_REM_2013.pdf).

<sup>65</sup> Rapports disponibles à l'adresse suivante: [www.observation-rdc.info/Rapports.html#7](http://www.observation-rdc.info/Rapports.html#7).

<sup>66</sup> Selon le Code Forestier de la RDC (Loi 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier [www.rmrdr.org/IMG/pdf/Code\\_Forestier\\_de\\_la\\_RDC.pdf](http://www.rmrdr.org/IMG/pdf/Code_Forestier_de_la_RDC.pdf)), les inspecteurs forestiers doivent saisir le bois illégal et demander au Parquet de faire appliquer la loi. Selon CODELT, il y a un blocage au niveau du Parquet pour cause de corruption.

<sup>67</sup> Pour une liste indicative des opérations d'observation « auto-mandatée » en RDC, voir le tableau dans CODELT, *Stratégie de la société civile sur l'observation indépendante de la législation et de la gouvernance forestière (OI-FLEG) en RDC* (janvier 2013), pp. 11–12, [www.observation-rdc.info/documents/RDC\\_strategie\\_OI\\_2013.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/RDC_strategie_OI_2013.pdf).

société civile. Provisoirement basée dans les bureaux de RRRN, la coalition est en train de définir le rôle de ses membres en matière d'observation. Son travail sera diffusé par le biais d'un futur système d'échange d'informations.<sup>68</sup>

En janvier 2013 REM a publié une étude qui offre un aperçu de l'observation indépendante en RDC et une stratégie pour renforcer le rôle de la société civile.<sup>69</sup> L'étude établit un cadre stratégique pour l'observation indépendante « mandatée » et « auto-mandatée ». Ceci inclut le rôle des ONG (« contribuer à l'amélioration de la gouvernance forestière à travers le suivi du système d'application des lois et réglementations forestières, selon deux décrets, 102/09 et 032/12 »), les valeurs et les principes sur lesquels elles baseront leurs actions (telles que l'intégrité, la reddition de comptes et la primauté du droit) et plusieurs approches stratégiques (telles que le renforcement des capacités et la formation, l'observation et les mesures d'accompagnement) avec des indicateurs vérifiables. Le plan d'action qui l'accompagne indique que les premières missions d'observation efficaces et indépendantes pourraient commencer autour d'octobre 2013, après la formation des ONG.

## 5.8 Gabon

Les négociations sur l'APV du Gabon ont commencé en septembre 2010 mais n'ont pas progressé depuis mai 2012. Il semble que le gouvernement ne soit plus intéressé. Cependant, des ONG ont développé une certaine activité dans le domaine de l'exploitation forestière illégale.

L'ONG Conservation Justice joue un rôle dans l'application de la loi sur les espèces sauvages en Afrique centrale, en particulier au Gabon. Cette ONG a été créée pour développer le modèle mis au point par la Last Great Ape organisation (LAGA ou l'Organisation des Derniers Grands Singes en français), une ONG fondée au Cameroun pour encourager et soutenir le gouvernement dans l'application de la loi sur les espèces sauvages.<sup>70</sup> La méthode de LAGA consiste à identifier les trafiquants d'animaux sauvages, à faciliter leur arrestation et leur emprisonnement, à aider à obtenir des condamnations et à diffuser l'information dans les médias.

Encouragée par les résultats de l'application de la loi sur les espèces sauvages au Gabon et avec le soutien du gouvernement, Conservation Justice a lancé en 2012 le projet « Appui à la Lutte contre l'Exploitation Forestière Illégale » (ALEFI) en adaptant le modèle LAGA à l'exploitation illégale du bois au Gabon. Dans les objectifs du projet figurent l'organisation d'enquêtes sur tout le territoire, la facilitation des arrestations, une aide au gouvernement dans les poursuites judiciaires et l'explication du problème dans les médias.<sup>71</sup> Le projet a déjà montré des résultats en apportant des informations sur l'exploitation extensive et illégale du bois. En mai 2013, le gouvernement a adopté un Plan National d'Action pour combattre l'exploitation illégale du bois et, le même mois, a procédé à l'arrestation des dirigeants de deux compagnies d'exploitation de bois et a accusé plusieurs fonctionnaires de corruption.<sup>72</sup>

Cette approche dépasse clairement l'observation des forêts mais la recoupe et on espère qu'à terme le projet ALEFI aidera à la mise en œuvre l'APV, s'il est un jour finalisé.

## 5.9 Conclusions

On voit donc que l'observation indépendante par la société civile dans les pays APV se développe de plusieurs manières, ce qui n'est pas surprenant quand on connaît les contextes géographiques, industriels et

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p.33.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> [www.laga-enforcement.org/](http://www.laga-enforcement.org/).

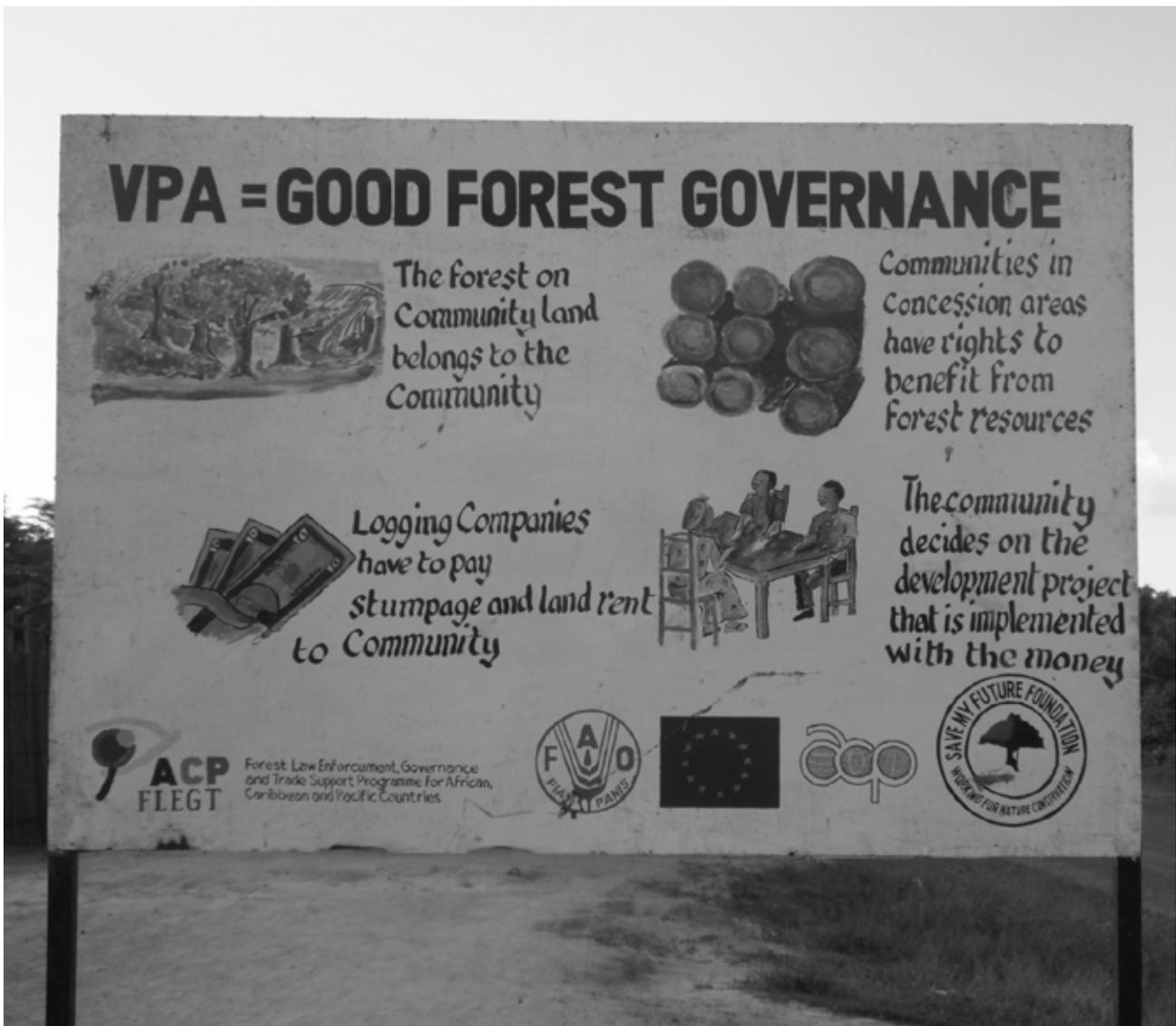
<sup>71</sup> Ministère des Eaux et Forêts (Gabon), *Appui à la lutte contre l'exploitation forestière illégale*, 2012.

<sup>72</sup> « First results of PANEFI / ALEFI : illegal loggers in jail », Conservation Justice, 12 mai 2013, [www.conservation-justice.org/wordpress/?p=870](http://www.conservation-justice.org/wordpress/?p=870).

politiques dans lesquels elle est implantée. Les systèmes qui émergent varient en partie avec la structure du SVL (le système indonésien est très différent des autres puisqu'il préconise un rôle important d'un réseau d'ONG observatrices) et en partie avec l'existence de projets d'OIF pré-APV (comme au Cameroun et au Congo).

La mesure dans laquelle les ONG souhaitent que l'observation indépendante par la société civile soit reconnue dans les APV est un thème récurrent. Dans quelques cas, elles ne veulent pas de reconnaissance, craignant une perte d'indépendance. Dans ces cas, les dispositions de transparence (contenues dans les APV et concernant les informations à rendre publiques et les structures institutionnelles permettant aux parties prenantes de rapporter des plaintes ou de faire des rapports) sont d'autant plus importantes. Si ces deux éléments sont à l'œuvre il y a moins de raisons de reconnaître de façon formelle l'observation indépendante effectuée par la société civile.

Nous reviendrons sur ces questions dans la Section 7 mais, ci-dessous, nous examinons les expériences d'observation indépendante menée par la société civile dans d'autres secteurs.



Les APV doivent être vus comme apportant une contribution crédible aux réformes de la gouvernance.

## 6 Enseignements à tirer d'autres secteurs

Les systèmes d'observation et d'audit existent bien sûr dans de nombreuses industries, secteurs, pays et accords internationaux, et ces dernières années ont vu le développement de diverses formes d'observation des ressources naturelles.

D'une certaine façon, une grande partie de ce que font les ONG qui mènent des campagnes peut être considéré comme de l'« observation » - des actions ou inactions des gouvernements, des entreprises ou des organisations internationales. Certaines ONG ont été créées spécialement pour faire de l'observation d'un domaine politique particulier, d'une institution ou d'un accord. C'est le cas notamment, de Clean Development Mechanism Watch (rebaptisée Carbon Market Watch), Publish What You Pay (Publiez Ce Que Vous Payez), Human Rights Watch et le Projet Bretton Woods.

Les cas où la société civile joue un rôle reconnu dans l'observation présentent davantage d'intérêt pour le présent document.<sup>73</sup> En voici quelques exemples:

- La Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES), dans laquelle le Centre d'Observation et de Conservation Mondiale (World Conservation Monitoring Centre) et le Réseau de Surveillance du Commerce des Plantes et Animaux Sauvages (TRAFFIC) ont un rôle reconnu vis-à-vis de la collecte et de l'analyse d'informations sur le commerce illégal des espèces sauvages (même si le premier, à l'origine une ONG, fait maintenant partie du Programme des Nations Unies pour l'Environnement).
- Le Processus de Kimberley sur les diamants de conflits, pour lequel Global Witness a été membre du comité de suivi de la mise en œuvre du système de certification (jusqu'à ce que l'ONG se retire du processus en décembre 2011, à la suite d'une mauvaise gestion des cas de non-respect par un certain nombre des membres).
- L'Observatoire des Mines antipersonnel a été créé en 1998 par la « Campagne Internationale d'Interdiction des Mines Antipersonnel » pour suivre et émettre des rapports sur la mise en œuvre et le respect de la Convention d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. L'Observatoire édite une publication annuelle couvrant tous les aspects de la mise en œuvre du traité et de son respect. Bien que l'organisation n'ait pas de statut officiel dans le traité, ses rapports, déposés lors des conférences annuelles des parties, sont très bien accueillis en partie en raison de leur méthodologie rigoureuse et transparente. L'Observatoire est devenu de facto le mécanisme de suivi de la Convention.
- En vertu de l'article 45 (a) de la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant, le Comité des Droits de l'Enfant peut inviter des institutions spécialisées, l'UNICEF et d'« autres organismes compétents » pour fournir des conseils d'expert sur la mise en œuvre de la Convention. Le terme « autres organismes compétents » a été interprété comme incluant des ONG, et le Comité a systématiquement encouragé les ONG à soumettre des rapports, des documents ou d'autres informations afin de fournir une image complète de la façon dont la Convention est appliquée dans un pays donné.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Pour en aperçu en la matière, voir Oliver Meier et Clare Tenner, « Non-governmental monitoring of international agreements », dans *Verification Yearbook 2001* (VERTIC, 2001), [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=22623](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=22623); Dieter Deiseroth, « Societal verification: wave of the future? », dans *Verification Yearbook 2004* (VERTIC, 2004), [www.vertic.org/media/Archived\\_Publications/Yearbooks/2000/VY00\\_Deiseroth.pdf](http://www.vertic.org/media/Archived_Publications/Yearbooks/2000/VY00_Deiseroth.pdf); Michael Crowley et Andreas Persbo, « The role of non-governmental organisations in the monitoring and verification of international arms control and disarmament agreements » dans John Borrie et Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations* (Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, 2006), [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=47365](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=47365).

<sup>74</sup> Voir le Groupe des ONG pour la Convention relative aux Droits de l'Enfant, *Guide pour les Organisations non gouvernementales établissant des rapports destinés au Comité des Droits de l'Enfant* (troisième édition, 2006), [www.childrightsnet.org/docs/NGO\\_Group\\_Reporting\\_Guide\\_2006\\_Fr.pdf](http://www.childrightsnet.org/docs/NGO_Group_Reporting_Guide_2006_Fr.pdf).

- Le Programme Africain relatif aux Stocks est un programme de 12 à 15 ans visant à l'élimination des pesticides périmés en Afrique. Il a été lancé en 2005 en tant que partenariat entre les agences internationales, les gouvernements africains, les ONG et le secteur privé. Ses lignes directrices prévoient que les ONG seront des observateurs indépendants, travaillant en collaboration avec d'autres parties prenantes. Citons l'exemple de l'ONG britannique Pesticide Action Network UK (Réseau Action Pesticides du Royaume-Uni) qui, grâce à un financement du gouvernement, a agi comme observateur indépendant des activités en Éthiopie. PAN UK a aidé à établir des inventaires et à appliquer des bonnes pratiques pour les opérations d'élimination. PAN a également soutenu des opérations de prévention et formé des ONG locales.<sup>75</sup>
- L'Initiative de Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) met en avant la transparence dans les revenus et la reddition de comptes dans le secteur extractif. L'ITIE demande que les pays candidats travaillent avec la société civile et le secteur privé pour la mise en œuvre du programme, ce qui comprend en particulier la création d'un groupe national de travail par les parties prenantes, groupe destiné à superviser les activités telles que la publication et la communication de rapports d'audit. Le gouvernement participant doit s'engager à faire en sorte que la société civile soit, de manière pleine et indépendante, active, efficace et engagée dans le processus. L'ITIE concerne surtout le pétrole, le gaz et les mines. Tous les pays APV sont impliqués dans l'initiative: le Cameroun et l'Indonésie sont des pays candidats, tandis que la République du Congo, le Ghana et le Libéria sont entièrement conformes. Les rapports du Libéria comprennent également l'industrie de la forêt et l'agriculture. La RCA était entièrement conforme mais a été temporairement suspendue en avril 2013 à la suite du coup d'état militaire de mars.<sup>76</sup>
- La Convention anti-corruption de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE) de 1997. Bien que la Convention ne prévoit pas la participation de la société civile dans le suivi de sa mise en œuvre, la Recommandation révisée du Conseil sur la lutte contre la corruption de 1997 prévoit des consultations régulières avec la société civile active dans ce domaine. La recommandation du Conseil de novembre 2009 prévoit que le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (qui comprend les gouvernements qui sont parties à la Convention et qui est chargé de surveiller la mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation) s'engage plus étroitement avec la société civile et le secteur privé dans la lutte contre la corruption transnationale. Cela inclut la participation continue de la société civile dans les évaluations lors des visites sur place. Ce mécanisme est considéré par l'ONG Transparency International comme le mécanisme de suivi référence. L'organisation publie un rapport annuel sur l'application de la Convention (incluant des recommandations aux gouvernements), basé sur les rapports de ses chapitres nationaux dans presque tous les pays qui sont parties à la Convention de l'OCDE.

Une étude réalisée en 2001 pour le Centre de Vérification, de Recherche, de Formation et d'Information (VERTIC) a conduit à répartir en trois catégories les interactions des ONG avec les systèmes officiels de vérification des traités :<sup>77</sup>

- L'interaction officielle, dans le cadre d'un mécanisme international de vérification formelle: parmi les exemples donnés ci-dessus, citons CITES, le Processus de Kimberley et au niveau national, l'ITIE.
- L'interaction quasi-officielle, peu liée aux mécanismes officiels : parmi les exemples ci-dessus, citons l'Observatoire des Mines Antipersonnel et le Comité des Droits de l'Enfant.
- L'interaction informelle, en dehors des mécanismes de vérification officielle.

<sup>75</sup> « Independent monitoring – a role for NGOs », *Pesticide News* 62 (décembre 2003), [www.pan-uk.org/pestnews/Issue/pn62/pn62p14.htm](http://www.pan-uk.org/pestnews/Issue/pn62/pn62p14.htm).

<sup>76</sup> Voir <http://eiti.org/fr>.

<sup>77</sup> Meier et Tenner, *Non-governmental monitoring of international agreements*, p. 208, [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=22623](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=22623).

Ces divisions ne sont pas toujours figées, les processus non officiels pouvant avec le temps évoluer vers des processus plus formels. L'étude a conclu que l'observation effectuée par les ONG avait été plus efficace lorsque:

- Les ONG ont coordonné, au niveau international, leurs activités d'observation.
- Les ONG ont eu accès aux déclarations officielles et autres informations pertinentes.
- Il y a eu une base juridique claire codifiant l'interaction entre les mécanismes officiels de vérification et les acteurs non gouvernementaux, ou lorsque les mécanismes officiels de vérification ont donné un rôle aux ONG.
- Les organisations internationales et les Etats parties (à l'accord international) ont permis la contribution des ONG.<sup>78</sup>

Une étude plus récente s'est basée sur ces conclusions pour suggérer une série de mesures visant à améliorer la qualité et la portée de l'observation effectuée par les ONG. L'étude portait sur le contrôle des armes et sur les accords de désarmement, mais plusieurs de ses conclusions s'appliquent plus largement.<sup>79</sup> Celles-ci incluent :

- Une base financière stable, permettant aux ONG de recruter, former, garder du personnel qualifié et mener des activités d'observation complètes. Il a été reconnu, toutefois, que l'aide financière directe des gouvernements pourrait compromettre l'impartialité des ONG. Une possibilité serait de créer un fonds multilatéral pour canaliser les contributions.
- Faciliter l'accès des ONG à l'expertise, à la formation et aux ressources gouvernementales pertinentes – à savoir, par exemple, l'information satellitaire ou autre.
- Des mécanismes visant à garantir l'objectivité et la fiabilité de l'observation effectuée par les ONG. Les ONG ont été invitées à harmoniser leurs procédures, grâce à des formations, pour garantir la fiabilité des données qu'elles recueillent. Les ONG qui mènent aussi des activités de campagne et de plaidoyer ont été encouragées à complètement séparer ces dernières de leurs activités d'observation et de vérification, afin d'éviter toute perception de partialité (et augmenter les chances de coopération avec les gouvernements).
- Une plus grande interaction entre les ONG et les institutions internationales (celles qui mettent en œuvre le traité – ceci est probablement moins pertinent dans le cas de l'observation des forêts).
- Un plus grand accès des ONG au territoire et aux activités de l'État - en particulier là où les gouvernements sont restés méfiants vis-à-vis des activités des ONG.
- Améliorer et formaliser la participation des ONG aux processus officiels de vérification et d'observation - en particulier lorsque le traité ne prévoit pas de mécanismes d'observation officiels et adéquats. Le traité bénéficierait d'un suivi accru et, par conséquent, d'une meilleure mise en œuvre. De plus, la formalisation du rôle des ONG donnerait à celles-ci et à leurs conclusions une légitimité et une crédibilité accrues auprès des gouvernements, ce qui aurait pour effet d'accroître la coopération et les réponses aux rapports critiques. Enfin, les gouvernements seraient rassurés par une définition plus claire et plus prévisible du rôle des ONG.

La plupart de ces recommandations sont directement pertinentes pour l'observation indépendante dans les pays APV. La différence principale réside dans le fait que les APV eux-mêmes fourniront un certain niveau d'observation, par l'auditeur indépendant, si bien que le travail d'« observer l'auditeur » est sans doute aussi important qu'observer la mise en œuvre de l'accord ou le secteur des forêts en général.

---

<sup>78</sup> Ibid., p. 221.

<sup>79</sup> Crowley et Persbo, « The role of NGOs in the monitoring and verification of international arms control and disarmament agreements », dans John Borrie et Vanessa Martin Randin (eds.), *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations* (Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, 2006), [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=47365](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=47365).

## 7 Quelle observation indépendante voulons-nous ?

Comme on l'a vu dans la section 5, l'observation indépendante effectuée par la société civile dans les pays APV se développe de différentes manières. Cette section tente de mettre en évidence les questions clés que toute personne qui vise à construire un système d'observation indépendante de la société civile, dans ou à côté d'un APV, pourrait se poser.

### 7.1 Qu'entendons-nous lorsque nous parlons d'observation indépendante ?

Comme les sections précédentes l'ont mis en évidence, le terme « observation indépendante » a plusieurs significations dans les pays APV :

1. **Ce qui est maintenant généralement appelé « audit indépendant »** - un processus étroitement défini qui consiste à vérifier que le SVL de l'APV fonctionne comme il se doit. L'auditeur est nommé par le gouvernement du pays partenaire APV, en accord avec l'UE. Il conduit des audits à des intervalles définis (après la période initiale, généralement une fois par an). Tous les APV ont des dispositions sur l'audit indépendant. Au Ghana, on parle d'« observation indépendante » (dans la version anglaise de l'APV du Ghana. Cependant, dans la version française de ce même APV, « independent monitoring » a été traduit par la Commission Européenne par « audit indépendant ») et en Indonésie, d'« évaluation périodique ». La fonction sera vraisemblablement menée par des organismes d'inspection et de vérification du secteur privé, et non par des ONG.
2. **La reconnaissance du rôle d'OIF qui a préexisté à l'APV (ou observateur indépendant)** - l'utilisation des services d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'Etat, fournit une évaluation du respect des dispositions légales, ainsi que des observations et des conseils sur les systèmes officiels de mise en œuvre de la réglementation forestière (les termes de référence varient, mais peuvent être très larges). L'APV de la République du Congo définit clairement le rôle de la structure préexistante d'OIF tandis que celui du Cameroun le définit brièvement.
3. **L'observation indépendante effectuée par la société civile, reconnue de façon inégale dans les APV.** L'APV de l'Indonésie est celui qui la reconnaît de la façon la plus claire. Dans ce pays, la société civile joue un rôle reconnu dans l'observation du processus de vérification et d'évaluation (une tâche beaucoup plus importante que dans les autres pays APV, étant donné la taille du pays, de l'industrie et de la nature du SVLB basée sur l'opérateur). L'APV de la RCA reconnaît également clairement le rôle de la société civile, même si ce rôle n'est pas encore mis en place. L'APV du Liberia comporte peu de détails.
4. **L'observation qui se base seulement sur des dispositions générales des APV** - aucune mention de l'observation indépendante, comme dans l'APV du Ghana. Les ONG qui font de l'observation devront s'appuyer en partie sur les dispositions prenantes présentes dans tous les APV concernant l'accès à l'information et la consultation avec les parties prenantes.

De toute évidence, l'audit indépendant (catégorie 1) est différent de toutes les autres formes d'observation indépendante. Les catégories 2 et 3 correspondent à un éventail de situations dans lesquelles la société civile a un rôle dans l'observation de l'APV, mais le statut formel et la reconnaissance de ce rôle varient d'un engagement clair (Congo et Indonésie) à presque rien (Cameroun et Libéria). La RCA se situe entre les deux. Les pays de la catégorie 2 fondent leur système sur des structures préexistantes d'OIF, généralement dirigées par des organismes internationaux, alors que les pays de la catégorie 3 prennent exemple sur les initiatives de la société civile locale. Cette distinction devrait devenir moins importante avec le temps, cependant. La catégorie 4 ne comporte pas de référence explicite à l'observation indépendante (parce que les ONG impliquées ne le souhaitaient pas) mais les dispositions plus larges contenues dans l'APV sur la transparence et la consultation permettent tout de même de faire de l'observation d'activités pour pouvoir influencer sur le développement et la mise en œuvre de l'APV.

Dans la pratique, il y a peut-être moins de différences entre les catégories 2, 3 et 4 qu'à première vue. Cela dépend du processus de développement de l'APV et de la mesure dans laquelle existent une volonté politique dans le pays et une pression des parties prenantes de l'UE et d'autres acteurs externes. Le simple fait que la

société civile soit mentionnée comme source potentielle d'information pour les structures de l'APV ou même qu'elle ait un rôle plus formel, comme en Indonésie ou au Congo, ne signifie pas qu'on lui accordera plus d'attention. A l'inverse, ce n'est pas parce que la société civile n'a pas de statut formel, comme au Ghana, que les structures de l'APV l'ignoreront forcément. La société civile, à la fois locale et internationale, a un rôle à jouer pour s'assurer qu'on ne puisse pas l'ignorer.

Les termes « observation mandatée » et « observation auto-mandatée » sont souvent utilisés. Les activités d'« observation mandatée » sont souvent accomplies au travers d'un accord formel ou d'un contrat avec le gouvernement pour observer des questions spécifiques. L'observation entrant dans la catégorie 2 correspond clairement à cette description et la situation de l'Indonésie pourrait sans doute faire partie de cette catégorie. Les activités d'« observation auto-mandatée » sont accomplies sans un tel accord formel et la société civile établit ses propres priorités, sans en référer au gouvernement. Nous sommes dans la catégorie 4 et la plupart des situations de la catégorie 3. Dans ce dernier cas, il pourrait être utile de conclure une certaine forme de protocole d'accord ou d'accord-cadre avec le gouvernement sur le rôle de la société civile dans l'observation indépendante, quel que soit ce que prévoit l'APV. Comme on l'a vu dans la section 5, un tel arrangement est en cours de négociation ou est sollicité par le Cameroun, la RCA, le Ghana et le Libéria et, comme on l'a vu dans la Section 6, est un point reconnu comme important d'en d'autres contextes.

Une autre différence réside dans le fait qu'une fonction d'OIF peut être menée par des organismes d'inspection et de vérification du secteur privé ou par des ONG, voire par les deux. Comme on peut le voir à partir de la section 2, on ne sait pas s'il est préférable que les observateurs proviennent de la société civile ou du secteur privé, mais il est presque certain que la communauté des ONG, et probablement beaucoup d'autres, considéreraient les entreprises du secteur privé comme trop « sûres » et moins enclines à contester les pouvoirs publics. En outre, ce sont les mêmes entreprises qui seront utilisées pour la fonction d'audit indépendant. On peut penser qu'il serait mieux que l'observateur indépendant possède un ensemble de valeurs et d'approches différent de celles de l'auditeur indépendant.

## 7.2 Qu'est-ce qui devrait être observé ?

Quelle que soit la forme que prend l'observation, une question clé est *ce* qui devrait être observé. La fonction des premiers projets d'OIF était généralement d'identifier et de documenter le non-respect de la loi relative à l'exploitation forestière, et le succès ou l'échec du gouvernement dans sa réponse à faire respecter la loi. Cependant, le développement des APV est en train de changer le contexte dans lequel l'observation indépendante sera menée. Il existe trois grandes approches qui ne s'excluent pas mutuellement.

La première approche se concentre sur le noyau de l'APV, c'est-à-dire le SVL conçu pour exclure le bois illégal du marché (ou, du moins, exclure son exportation). L'auditeur indépendant est censé vérifier que ce système fonctionne correctement, mais il y a de fortes raisons pour penser que l'ensemble du système - le SVL dans le cadre de l'APV, et notamment les travaux de l'auditeur indépendant - doit être également vérifié (d'autant plus que l'audit indépendant est envisagé comme un audit périodique qui se déroule une fois par an, une fois passée la période initiale). Bien qu'il existe des institutions au sein de chaque APV qui permettent de prendre en compte ce genre de préoccupations (ce sont les CCM entre le pays partenaire et l'UE, les comités de suivi nationaux, etc.), leurs réunions ne sont pas forcément fréquentes et il n'est pas toujours évident de savoir de qui elles obtiendraient leurs informations. Il pourrait s'agir d'un observateur indépendant chargé d'observer la mise en œuvre de l'APV.

En outre, comme on peut le voir dans la Section 4, divers aspects de l'APV échapperont au contrôle de l'observateur indépendant - par exemple, l'efficacité des fonctionnaires de police, la publication d'informations, les processus d'accompagnement de la réforme du droit, le respect des accords sociaux, la distribution complète et l'utilisation efficace des recettes décentralisées. Tous les APV contiennent un engagement à l'observation de l'impact du régime d'autorisations ou de l'accord sur les communautés locales et autochtones.<sup>80</sup> Il y a donc de solides raisons de mettre en place un observateur indépendant distinct,

---

<sup>80</sup> Article 17 sur les clauses de sauvegardes sociales, économiques et environnementales de tous les APV, sauf celui de l'Indonésie où il faut se rendre à l'article 12.

doté d'un mandat élargi. Le CCM fournit le cadre pour que ces problèmes puissent être soulevés mais, comme mentionné ci-dessus, on ne sait pas toujours comment l'information pourrait lui parvenir de façon systématique.

Enfin, certains aspects de la politique forestière peuvent ne pas être couverts par l'APV, par exemple, la vente de produits sur le marché intérieur, ou peuvent ne pas être liés à des questions de légalité, notamment l'impact socio-économique de la politique forestière, les impacts environnementaux de la politique agricole ou le degré de promotion du développement des communautés. Encore une fois, ces aspects pourraient faire l'objet d'une observation de la part de la société civile.

Les deuxième et troisième approches posent la question de ce qui devrait précisément être observé. Les représentants des ONG qui ont commandé la présente étude ont été interrogés sur ce que leur organisation souhaiterait observer. Les résultats sont présentés en détail dans l'annexe 3 de ce document (voir le tableau A3.1), et sont résumés ci-dessous :

- Toutes les personnes interrogées souhaitent que l'observation porte sur le processus d'attribution des permis (qui est détaillé dans le SVL). L'expérience venant des projets d'OIF montre que les illégalités deviennent de plus en plus sérieuses avec le temps, car les infractions les plus évidentes (telles que les coupes de bois en-dehors des limites des concessions) sont souvent combattues avec succès. La question de savoir comment l'accès et l'attribution des droits sont effectués au départ, devient alors un facteur plus important.
- Soixante-sept pour cent ou plus des personnes interrogées souhaitent que l'observation porte sur les quinze éléments suivants (en commençant par l'élément qui a reçu le moins d'adhésion, pour finir par celui qui en a reçu le plus) : les clauses sociales des cahiers des charges (projets de développement locaux, fonds, etc.) ; la reconnaissance des droits coutumiers et autres droits d'usage dans les plans de gestion ; les réformes législatives et institutionnelles que le pays s'est engagé à faire au travers de l'APV ; les crimes forestiers/ infractions ; les progrès vers la réalisation des objectifs convenus de la politique forestière ; le SVL ; la redistribution des revenus (aux niveaux national, du gouvernement local et des communautés) ; l'Auditeur indépendant (« observer l'observateur ») ; les engagements de transparence dans l'APV ; les agents de contrôle forestier ; la légalité du bois pour le marché intérieur ; la perception des recettes (impôts, redevances) ; le fonctionnement des mécanismes de résolution des conflits (aux niveaux de l'opérateur, de l'auditeur indépendant, et du Comité de Mise en Œuvre) ; l'impact de l'APV et enfin, la compensation des dommages faits aux biens.
- Cinquante pour cent ou moins des personnes interrogées souhaitent que l'observation porte sur les trois éléments suivants (classés comme précédemment) : la légalité du bois importé et du bois en transit ; les produits forestiers non ligneux (par exemple, la viande de brousse, le miel, la sève, etc.) et les marchés.

Il a également été demandé aux mêmes personnes quels genres d'approche elles adoptent ou prévoient d'adopter concernant l'observation. Référez-vous à l'Annexe 3 (Table A3.2). Voici un récapitulatif des résultats :

- Toutes les personnes interrogées adoptent ou souhaitent adopter les trois approches suivantes : mener des enquêtes sur le terrain ; établir des rapports au cas- par- cas (« rapports de mission ») ; adopter des systèmes basés sur les SMS / la téléphonie mobile.
- Soixante-dix pour cent des personnes interrogées souhaitent adopter les cinq approches suivantes (en commençant par l'approche qui a reçu le moins d'adhésion et en finissant par celle qui en a reçu le plus) : mener des enquêtes pour rassembler de la documentation et des données provenant de différentes sources ; renforcer les capacités des agents de contrôle forestier ; utiliser la cartographie SIG ; effectuer des audits périodiques (tels que les audits sociaux ou des évaluations d'impact) ; études de cas (en utilisant un procédé de sélection des cas).

- Moins de soixante pour cent des personnes interrogées adoptent ou souhaitent adopter les trois approches suivantes (classées comme précédemment): faire des évaluations globales (de la forêt toute entière) ; analyser des images satellitaires ; faire partie des comités d'attribution de permis / réaliser de la « diligence raisonnable » avant l'attribution des permis (pré-qualification, évaluation des offres, etc.).

Il ne faut pas trop se fier aux résultats de l'enquête : peu d'organisations et de représentants par organisation ont été interrogés et leurs choix n'ont pas été contraints par des considérations de priorités ou par la disponibilité des ressources humaines et financières. Cependant, les résultats donnent une indication de la nature des activités qui pourraient être entreprises par des observateurs indépendants de la société civile, dans le cadre de l'APV ou non.

### 7.3 Quelle relation l'observateur devrait-il avoir avec les autorités?

La relation entre l'observateur et le gouvernement est une question clé qui a été abondamment débattue dans les réponses au questionnaire utilisé pour la rédaction du présent document.

Une relation formelle entre l'observateur et le gouvernement, l'observateur possédant un statut officiel, peut être un des modèles. Cette relation permet à l'observateur indépendant d'avoir accès aux forêts, aux documents et au personnel. Ainsi, ses rapports sont davantage susceptibles d'être lus et mis en pratique. De plus, ce processus pourrait très bien avoir une influence positive directement sur les organismes gouvernementaux concernés. Tout comme pour l'auditeur indépendant, plus l'engagement à un rôle d'observation indépendante inscrit dans l'APV est fort, plus il serait facile de critiquer le gouvernement s'il tentait d'ignorer les conclusions des observateurs indépendants. En effet, on pourrait faire valoir que c'est un cas de non-respect de l'accord. Avoir un statut officiel peut faciliter l'accès à l'attribution de crédits (de l'UE, par exemple).

Il existe cependant des risques évidents si l'observateur indépendant et le gouvernement ont une relation formelle. L'observateur peut être tenu à l'écart de cas d'illégalité particulièrement gênants (en particulier quand des fonctionnaires ne respectent pas la loi). Il peut voir sa capacité à révéler des informations limitée ou la publication de ses rapports peut être indéfiniment retardée, et son indépendance peut être perçue par le monde extérieur comme étant compromise. C'est pour ces raisons que de nombreuses ONG, en particulier au Cameroun, au Ghana et au Libéria, n'ont pas demandé que l'observation indépendante soit reconnue dans leurs APV. Ces préoccupations sont fréquemment retenues à propos du rôle de l'auditeur indépendant.

Les observateurs agissant sans lien formel avec le gouvernement évitent peut-être ces problèmes, mais sont susceptibles d'en avoir d'autres, notamment le manque d'accès aux exploitations forestières et aux documents (bien que les dispositions concernant la transparence devraient permettre l'accès à ces derniers). Ils peuvent rencontrer éventuellement des problèmes plus importants d'ingérence (avec, par exemple, de l'intimidation) et peut-être un manque de financement. D'un autre côté, ils peuvent fonctionner sans contraintes gouvernementales, avec plus de souplesse et avec probablement, la perception par les autres d'une plus grande légitimité. Ils peuvent passer outre les tentatives du gouvernement de retarder ou enterrer les résultats d'un observateur indépendant officiel et peuvent trouver des fonds pour financer leurs activités tandis que celles conduites par un observateur indépendant officiel pourraient être compromises par manque de financement (même s'il se peut que les observateurs indépendants reconnus de façon officielle reçoivent des fonds de sources externes).

Il n'y a pas de réponse facile à cette question et il est clair que la situation sera variable d'un pays à l'autre. Cependant, dans toutes les expériences d'OIF décrites dans la section 2, l'observateur possède un statut officiel, ce qui était nécessaire pour faciliter l'accès à l'information, aux forêts et à la coopération avec les organismes d'application de la loi. L'étude de l'observation dans d'autres secteurs, résumée dans la section 6, semble également recommander une relation formelle.

Une façon de résoudre cette question peut être de conclure un protocole d'accord ou un accord-cadre entre l'observateur et le gouvernement comme c'est demandé dans la plupart des pays APV, plutôt qu'une

reconnaissance formelle de l'observateur dans l'APV en lui-même. Cela peut peut-être aider à établir des circuits d'influence sans trop contraindre l'observateur, ou au contraire, produire l'effet inverse, à savoir qu'il soit ignoré par les autorités.

Une autre possibilité pourrait consister à mettre en place à la fois un observateur officiellement reconnu, « mandaté », et un observateur auto-mandaté non reconnu - comme l'ont demandé les ONG au Cameroun et au Congo. Si c'est ce qui est décidé, il serait important que chaque observateur ne reproduise pas le travail de l'autre, mais peut-être qu'ils se concentrent sur des domaines différents; ces derniers peuvent changer au fil du temps, au fur et à mesure du développement de l'APV. Sécuriser des ressources suffisantes pour trois niveaux d'observation (ces deux plus l'auditeur indépendant) dans un même pays pourrait s'avérer difficile.

#### 7.4 Qu'advient-il des rapports de l'observateur?

Une question connexe est l'impact que l'observateur devrait avoir. Lorsqu'il émet des rapports, qu'advient-il de ces derniers ? Existe-il des canaux pour qu'ils soient soumis formellement au gouvernement ou à l'UE, à l'auditeur indépendant, et/ou aux institutions établies par l'APV (le CCM ou, s'il existe, un comité de suivi national ou un comité des parties prenantes) ? Est-ce que les rapports de l'observateur sont susceptibles d'être considérés comme légitimes ? Seront-ils largement diffusés ? Vont-ils déclencher une réponse adéquate ?

Comme nous l'avons vu, tous les APV contiennent des engagements à la participation des parties prenantes et la plupart d'entre eux mentionnent spécifiquement la société civile en tant que membre des Comités concernés. Tous les APV offrent un circuit par lequel les parties prenantes (certains mentionnent explicitement la société civile et, dans certains cas, l'observateur indépendant de la société civile) peuvent fournir des informations, porter plainte ou alerter sur le non-respect du SVL, le plus souvent à travers de l'auditeur indépendant. Comme nous l'avons vu dans la section 5, tous les CCM ont la responsabilité d'examiner les plaintes. La mesure dans laquelle ces mécanismes fonctionnent dans la pratique reste bien sûr à voir - même s'il est établi que la participation de la société civile dans la négociation de l'APV a été généralement bonne.

Comme indiqué plus haut, l'existence d'une relation formelle entre l'observateur et le gouvernement, qu'elle soit prévue dans l'APV ou dans un document distinct, semble susceptible d'augmenter les chances que les conclusions des observateurs mènent à un véritable changement.

#### 7.5 Caractéristiques souhaitables de l'observation indépendante

Enfin, quels sont les éléments essentiels nécessaires pour construire un système efficace d'observation indépendante des APV ? La plupart des informations contenues dans les sections 2 et 5 sont pertinentes ici, même si l'APV fournit un contexte légèrement différent et ajoute quelques fonctionnalités supplémentaires. Comme indiqué plus haut, l'observation ne se concentrera pas toujours seulement sur l'APV lui-même. Elle pourrait aussi se concentrer sur la gouvernance forestière, ou le secteur forestier, plus largement. Une analyse détaillée quant à la marche à suivre dépasse l'objectif de ce rapport, mais on peut dire que les caractéristiques souhaitables de l'observation indépendante comprennent :

- Quand il y a un mandat (c'est-à-dire dans le cas de l'observation « mandatée » plutôt qu'« auto-mandatée »), celui-ci devrait être le plus large possible, couvrant tous les aspects de l'APV et sa mise en œuvre. Compte tenu des contraintes sur les ressources financières et humaines, une hiérarchisation des priorités devra être établie, même si elle doit être faite par les observateurs eux-mêmes et elle ne devrait pas être faite en fonction du mandat original.
- Une approche essentiellement faite d'enquêtes recherchant les lacunes et les problèmes, plutôt qu'une approche fondée sur la production d'indicateurs mesurant la mise en œuvre de l'APV (même si les deux pourraient être combinées, si les ressources le permettaient). En fait, il s'agirait de fonctionner différemment de l'auditeur indépendant.

- Une relation forte avec les communautés locales, agissant en tant que sources d'information et construisant une bonne gouvernance au lieu de les éloigner de l'application de la loi.
- Des canaux reconnus pour l'apport de contributions auprès des institutions de l'APV et des organes de règlement des différends, et engagement actif avec ces entités (par exemple, réunions régulières et pas seulement acceptation passive des rapports).
- La liberté de communiquer des renseignements en dehors des structures de l'APV- mais avec des protocoles convenus-, et un processus de communication efficace, capable de tirer profit au maximum des rapports.
- Une nomination par le biais d'un processus transparent; peut-être par compétition, même si un processus qui favorise le développement de coalitions d'ONG pourrait être préférable (la compétition entre les coalitions est une possibilité).
- La participation des ONG internationales aux côtés des ONG locales, au moins pour une période donnée, devrait avoir un impact positif en termes de renforcement des capacités et de transfert des connaissances.
- De bonnes relations et des entretiens fréquents avec les observateurs des autres pays, pour faire un partage d'expériences et d'exemples de bonnes pratiques.
- Des rapports réguliers sur les activités de l'observateur, en fonction d'objectifs convenus, ce qui donnerait un aperçu des progrès au-delà des cas individuels, et fournirait donc un certain degré de reddition de comptes.
- Un ensemble public de normes minimales consensuelles pour les procédures d'OI-APV. Une évolution pourrait potentiellement se faire vers des normes internationales grâce auxquelles des organisations pourraient être accréditées.
- Financement adéquat et à long terme, d'abord peut-être par des bailleurs externes, mais à plus long terme par des bailleurs nationaux. Un soutien permanent des bailleurs de fonds n'est probablement pas viable. Une sorte de fonds fiduciaire (peut-être à un niveau international) peut être souhaitable pour éviter qu'une pression financière soit exercée ou perçue comme telle.
- La volonté politique de la part du pays partenaire et de l'UE pour faire respecter l'APV.



Des grumes sans marquage transportés au Ghana.

## 8 Conclusion

Le potentiel représenté par l'observation indépendante dans la mise en œuvre des accords de partenariat volontaire fait l'objet d'un intérêt accru. Un nombre croissant d'organisations est intéressé par la réalisation de travaux d'observation, et d'autres par la fourniture de fonds.

Les structures formelles des APV fournissent au moins deux niveaux d'observation : à travers les structures de vérification de la légalité du bois établies par les APV et à travers les dispositions sur l'audit indépendant pour vérifier le fonctionnement des systèmes de vérification de la légalité. En outre, les dispositions des APV concernant la publication d'informations et les mécanismes de plaintes offrent des possibilités de contrôle externe.

Cependant, il y a de fortes raisons de penser qu'en elles-mêmes ces structures ne peuvent pas suffire à garantir la légalité en toute circonstance. De nombreuses études ont montré que les illégalités dans le secteur forestier sont largement répandues et profondément enracinées. Comme dans d'autres secteurs concernant les ressources naturelles, la corruption est omniprésente et la capacité d'application de la loi souvent faible. Il est vrai que si ces problèmes n'existaient pas, les APV n'auraient pas été négociés. De plus, de nombreux accords internationaux, sur l'environnement comme sur d'autres problèmes, n'ont pas la réputation d'être bien respectés par les parties concernées.

L'engagement de conclure et de mettre en œuvre un APV est en lui-même un signal fort montrant la volonté politique de s'attaquer au problème. Les systèmes de vérification de la légalité qui seront créés devraient rendre les activités illégales beaucoup plus difficiles. Mais aucun système n'est infaillible et une fois que le bois sous autorisation FLEGT commence à entrer sur le marché, il est essentiel que tout le monde ait confiance dans sa légalité. Les systèmes d'audit indépendant dans les APV apporteront une aide considérable mais, comme le montre ce rapport, il y a de bonnes raisons de penser qu'il faille les compléter par des organisations ayant des attributions plus larges, une plus grande liberté d'action et la capacité de faire de l'observation en continu.

C'est pourquoi presque tous les APV conclus à ce jour font référence à la possibilité d'une observation indépendante par la société civile. Ce rapport a tenté de résumer l'évolution observée à ce jour et de mettre en avant les questions qui devraient être considérées par toute organisation qui envisage de mener des activités d'observation. La structure précise qui émerge dans un pays donné, les attributions et le mode de fonctionnement de l'observateur, la relation entre l'observateur et les autorités, ainsi que le degré de reconnaissance de l'observateur dans l'APV varient selon le contexte du pays, et changeront au fil du temps. Mais la conclusion générale est claire: une observation efficace et indépendante sera essentielle pour la crédibilité des APV et des produits du bois qui devront être accompagnés d'une autorisation FLEGT afin d'être considérés légaux.



Les observateurs peuvent faire face à des restrictions quant à l'accès aux exploitations forestières et aux informations officielles.

## Annexe 1 Dispositions sur l'Audit indépendant dans les APV

	Article de l'APV et fonctions clés	Termes de référence	Fréquence de l'audit	Rôle dans le SVL	Critères pour l'évaluation du SVL	Engagement à la publication d'informations	Institutions
<b>Cameroun</b>	Article 11 de l'APV: « pour s'assurer de la performance et de l'efficacité du régime d'autorisation FLEGT »	Annexe VI	Annexe VI, point IV: six mois après la mise en place effective du SVL puis une fois par an après la période initiale	Annexe III-A, points III, VIII	Annexe VIII	Annexe VII: les informations sur l'audit devront être publiées, notamment les résultats des audits	APV Article 19, Annexe XI: Conseil Conjoint de Mise en œuvre et CCS (pour l'évaluation et le suivi)
<b>République centrafricaine</b>	Article 10 APV : « pour les besoins des fonctions énumérées à l'annexe VI »	Annexe VI	Annexe VI, point IV: trois fois par an la première année, deux fois par an la deuxième et la troisième années, puis une fois par an à partir de la quatrième année. Audits supplémentaires à la demande du CCM	Annexe V, point I 1.1(c): « La République centrafricaine n'est actuellement pas dotée de système d'audit externe ou de « regard » indépendant sur son système forestier ». Annexe V, point II 5	Annexe VII	Annexe XI: le point 9 comprend des rapports synthétiques périodiques de l'audit et la procédure de contestation de l'audit)	Article 19 de l'APV, Annexe X: Comité Conjoint de Mise en Œuvre
<b>République du Congo</b>	Article 11 de l'APV : « pour s'assurer de la performance et de l'efficacité du régime d'autorisations FLEGT comme élaboré à l'annexe VI ».	Annexe VI	Annexe VI, point III: fréquence à déterminer en concertation avec le CCM. Au moins trois les deux premières années. La fréquence pourra être réduite par la suite mais devra être accompagnée de contrôles inopinés	Annexe III (SVL) Ch. 7 (référence croisée)	Annexe VII	L'Annexe X sur l'accès à l'information ne contient aucune référence à l'auditeur indépendant, mais l'Annexe VI comprend des dispositions concernant la publication de ses rapports	Annexe XI: Comité Conjoint de Mise en Œuvre de l'accord
<b>Ghana</b>	Article 10 de l'APV : « pour les besoins des fonctions énumérées à l'annexe VI ».	Annexe VI	Annexe VI point 2: environ tous les six mois au cours de la première année, puis à une fréquence annuelle	Annexe V, point 1	Annexe VII	Pas d'annexe distincte mais l'Annexe VI, point 4, contient des dispositions quant aux rapports de l'AI	Article 19 de l'APV: Mécanisme Conjoint de Suivi et d'Évaluation

	Article de l'APV et fonctions clés	Termes de référence	Fréquence de l'audit	Rôle dans le SVL	Critères pour l'évaluation du SVL	Engagement à la publication d'informations	Institutions
<b>Indonésie (traduction non officielle de la version anglaise)</b>	<p>Article 15 de l'APV: Evaluation périodique (similaire à celle de l'AI ailleurs); « pour l'exécution des fonctions...listées à l'Annexe VI ».</p> <p>Article 15 de l'APV: Contrôleur Indépendant du Marché pour les effets sur l'UE (à être engagé par l'UE) ; « pour l'exécution des fonctions...listées à l'Annexe VII ».</p>	<p>Annexe VI: Evaluation périodique</p> <p>Annexe VII: Surveillance Indépendante du Marché</p>		Annexe V, point 7: Egalement, référence à l'évaluation complète du Groupe de travail d'observation multi-parties prenantes	Annexe VIII	Annexe IX : les points 3 et 4 comprennent les rapports de l'Evaluation Périodique et la Surveillance indépendante du marché.	Article 14 de l'APV: Comité Conjoint de Mise en Œuvre
<b>Libéria</b>	Article 11 de l'APV: « pour s'assurer de la bonne exécution et de l'efficacité du régime d'autorisation FLEGT, comme défini à l'annexe V ».	Annexe V	Annexe V point 4.1: Deux la première année (il vise à établir que toutes les exigences du SVL sont en place). Au moins un audit par an, au cours des années suivantes. Possibilité d'audits à l'improviste et de contrôles sur place	Annexe II, points 1, 8	Annexe VI	Annexe IX (le point 1.1(c) précise « rapport produit par l'auditeur indépendant »).	Article 19 de l'APV : Comité Conjoint de Mise en Œuvre

## Annexe 2 Références à l'observation indépendante par la société civile dans les APV

	Mention de l'observation indépendante	Rôle dans le SVL	Interaction avec l'auditeur indépendant	Dispositions concernant l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'APV	Informations publiées	Renforcement des capacités de la société civile pour qu'elle puisse jouer un rôle dans l'observation indépendante	Institutions clés
Cameroun	–	Annexe III-A (SVL): « Observateur Indépendant » mentionné dans le contrôle de l'abattage du bois	Annexe VI (AI), point V(4): les informations en provenance de mécanismes de contrôle externe, y compris l'« observation indépendante (OI), pour le contrôle et le suivi des infractions forestières »  Annexe VI (AI), point V (6) « informations recueillies auprès d'autres organisations (ONG spécialisées, etc.) »	Article 16 de l'APV: consultations régulières avec les parties prenantes sur la mise en œuvre de l'APV, y compris à travers du Comité national de suivi.  Annexe III-B (SVL), point II: Comité national de suivi, comprenant la société civile.  Annexe XI (c) (CCS): plaintes de tierces parties au CCS (avec l'UE).	Annexe VII (informations publiées): Rapports de « l'observateur indépendant d'attribution des titres » et « Rapport de l'observateur indépendant du contrôle forestier ».	Annexe X (Mesures d'accompagnement et mécanismes de financement) : soutien financier pour la participation de la société civile dans l'observation du SVL.	Article 16 de l'APV, Annexe III-B (SVL), point II: Le Comité National de Suivi comprend toutes les parties prenantes intéressées, en particulier les organisations de la société civile.  Article 19 de l'APV, Annexe XI g (CCS) : le CCS (avec l'UE) peut faire des recommandations, y compris concernant le renforcement des capacités de la société civile ainsi que sa participation.
République centrafricaine	Annexe IX, point II (b), « Les ONG et la société civile sont parties prenantes du processus. L'observation indépendante de la société civile est le mécanisme qui leur permettra de contribuer efficacement à	Annexe II (définitions): vérificateur 1.1.4.2 mentionne le « rapport de l'observateur indépendant », le vérificateur 2.1.1.2 mentionne « le rapport de l'observateur	Annexe VI (AI), point V: les sources d'information comprennent « les membres de la société civile ».	Article 16 de l'APV: « La République centrafricaine implique les parties prenantes dans la mise en œuvre du présent accord conformément aux directives de la Commission des forêts	Annexe XI (informations publiées), point 8 : Rapport de l'observateur indépendant de la société civile (sur le SVL).	Annexe IX, point II (capacités humaines), b: renforcement des capacités de la société civile.	Annexe X (CCM), « Suivre et définir les mesures appropriées pour assurer l'implication de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre du présent accord ».

	Mention de l'observation indépendante	Rôle dans le SVL	Interaction avec l'auditeur indépendant	Dispositions concernant l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'APV	Informations publiées	Renforcement des capacités de la société civile pour qu'elle puisse jouer un rôle dans l'observation indépendante	Institutions clés
	<p>la mise en œuvre du présent accord. [Elle] a pour objectif d'améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par l'État pour une bonne gouvernance. Elle devra documenter et mettre à la disposition de l'autorité de délivrance des autorisations FLEGT et du comité conjoint de mise en œuvre, l'information collectée ».</p> <p>Annexe V (SVL) point I 1.1(c): « La société civile s'est structurée en une plateforme, mais les compétences et les moyens actuellement limités ne lui permettent pas de réaliser une observation indépendante ».</p>	<p>indépendant ».</p> <p>Annexe V (SVL), point I, 2.2: « L'Observation indépendante de la société civile... est constituée de plusieurs ONG centrafricaines qui jouent un rôle d'appui dans le processus de vérification ».</p> <p>Annexe V, point II, 4: la société civile assure l'observation indépendante du SVL</p> <p>Annexe IX (mesures d'accompagnement), point I, 1.3: Les textes relatifs au suivi du présent accord comprennent, l'« arrêté désignant le secrétariat technique permanent » (dont la société civile fait partie) et le « texte instituant la prise en compte dans le SVL de l'observation indépendante réalisée par la société civile ».</p>		<p>d'Afrique centrale sur la participation des organisations non gouvernementales, populations locales et peuples autochtones ».</p> <p>Annexe IX (mesures d'accompagnement), point II b, La société civile « devra documenter et mettre à la disposition de l'autorité de délivrance des autorisations FLEGT et du comité conjoint de mise en œuvre, l'information collectée ».</p>			

	Mention de l'observation indépendante	Rôle dans le SVL	Interaction avec l'auditeur indépendant	Dispositions concernant l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'APV	Informations publiées	Renforcement des capacités de la société civile pour qu'elle puisse jouer un rôle dans l'observation indépendante	Institutions clés
République du Congo	<p>Annexe IX , point 2 (renforcement des capacités de la société civile) : définit la structure formelle locale pour l'OI en se fondant sur l'expérience acquise lors du projet d'OIF ; comprendra des ONG locales et une ONG internationale.</p> <p>Annexe IX, point 3 (nouvelle législation) comprend : « les dispositions pour la création d'un observateur indépendant de la société civile qui devra participer à l'attribution des permis d'exploitation, à l'élaboration et la réalisation des plans d'aménagement et au comité de gestion du fonds forestier ».</p> <p>Annexe IX, point 5 : le secrétariat technique chargé du suivi de l'APV comprend la société civile.</p>	Annexe III (SVL), chapitre 1: mention d'une structure de la société civile pour effectuer une observation des activités des sociétés forestières.	<p>Annexe VI (AI), point IV 2: rôle pour la société civile nationale dans « l'observation indépendante de la mise en application de la loi et de la réglementation forestière ».</p> <p>Annexe VI (AI), point IV 6: ONG en tant que source d'information.</p>	Article 16 de l'APV: implication des parties prenantes dans la mise en œuvre du présent accord conformément aux engagements internationaux et sous-régionaux auxquels il a souscrit » (y compris la CDB et la Commission des forêts d'Afrique Centrale).	–	<p>Annexe IX (autres mesures pertinentes), point 2: « formation en observation indépendante, maîtrise de la grille FLEGT, gestion et traitement de l'information, gestion de sites web, techniques de communication, vulgarisation auprès des communautés locales et populations autochtones, techniques de résolution des conflits, principes de gestion forestière. Les parties chercheront à faciliter l'accès à des ressources financières (...) ».</p> <p>Annexe IX, point 5: le secrétariat technique chargé du suivi aussi chargé du suivi de la mise en œuvre des mesures visant le renforcement des capacités du secteur privé et de de la société civile</p>	<p>Annexe IX (autres mesures pertinentes), point 2: les objectifs spécifiques de la structure formelle locale sont de documenter l'information collectée et de la transmettre au Comité Conjoint de Mise en Œuvre</p> <p>Annexe IX, point 5: le secrétariat technique en charge du suivi comprend la société civile.</p> <p>Annexe XI (CCM d), notamment, formuler des recommandations sur les besoins de renforcement des capacités et sur la participation de la société civile dans le suivi du respect des textes légaux et réglementaires relatifs à la gestion des forêts ; prendre les mesures appropriées pour promouvoir la participation des organisations de la société civile dans la mise en œuvre de l'APV.</p>

	Mention de l'observation indépendante	Rôle dans le SVL	Interaction avec l'auditeur indépendant	Dispositions concernant l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'APV	Informations publiées	Renforcement des capacités de la société civile pour qu'elle puisse jouer un rôle dans l'observation indépendante	Institutions clés
Ghana	–	Annexe V (SVL), point 5: société civile en tant que membre du Timber Validation Council (Conseil de validation du bois) qui supervise le Timber Validation Department (service de validation du bois).	Annexe VI (AI), point 2: l'auditeur indépendant (« independent monitor » dans la version anglaise de l'APV) devrait recevoir des informations des parties prenantes.	Article 16 de l'APV: « Le Ghana s'efforce, dans la mesure du possible, d'encourager la consultation des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'accord » ; consultations régulières prévues.	–	–	Article 19 de l'APV: Pas de référence à la société civile dans « le mécanisme conjoint de suivi et d'évaluation ».  Annexe V (SVL), point 5 : Timber Validation Council (Conseil de validation du bois) et Timber Validation Department (service de validation du bois) composés de la société civile.
Indonésie (traduction non officielle de la version anglaise)	Annexe V (SVLB), point 4.5: rôle clé pour la société civile dans l'OI. Annexe V, point 7: OI menée par la société civile. Annexe VIII (critères pour le SLVB), point 5: « L'Indonésie a officiellement reconnu la fonction d'Observateur Indépendant et permet à la société civile de présenter des objections lorsque des irrégularités dans les processus d'accréditation, d'évaluation et d'octroi d'autorisations se produisent ».	Annexe V (SVLB), points 4.1 et 4.5: la société civile peut formuler des objections à l'organisme d'évaluation de la conformité à propos de la vérification de la légalité des opérateurs et à l'Organisme National d'Accréditation (« National Accreditation Body », en anglais ou « Komite Akreditasi Nasional », en Indonésien) qui accrédite les entités d'évaluation de la conformité, à propos des organismes d'évaluation de la conformité.	Annexe VI (équivalent à l'AI), point 5.2 (g): les évaluations périodiques utiliseront les résultats et recommandations de l'OI.	Article 11 de l'APV: consultations régulières avec les parties prenantes.	Annexe IX (informations publiées), Appendice 1, point 42 (b): procédures d'observation de la société civile, rapports contenant les plaintes de l'OI.	Annexe IX (informations publiées), point 5: le « besoin de renforcement des capacités sur l'utilisation d'informations publiques pour l'observation indépendante par la société civile » devra être évalué.	Annexe V (SVLB), point 7: le groupe de travail d'observation multi-parties prenantes conduira une évaluation complète du SVLB.

	Mention de l'observation indépendante	Rôle dans le SVL	Interaction avec l'auditeur indépendant	Dispositions concernant l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'APV	Informations publiées	Renforcement des capacités de la société civile pour qu'elle puisse jouer un rôle dans l'observation indépendante	Institutions clés
Libéria	Annexe VIII (mesures d'accompagnement), point 9: référence à la société civile qui assure le suivi de la mise en œuvre de l'APV et contribue à la mise en œuvre effective du SVL	Annexe II (SVL), point 3: un réseau de communication sera mis en place pour les organisations de la société civile afin de fournir au Service de Vérification du Libéria « des résultats de contrôle du respect, par les opérateurs, des exigences du SVL ».	Annexe V (AI), point 6.2 (a): « Les organisations de la société civile locales, nationales, régionales et internationales impliquées dans le suivi des activités forestières » seront des sources d'information pour l'AI.  Annexe V (AI), point 9.1 : L'AI dispose d'un point de contact au Libéria pour que la société civile puissent le contacter.	Article 16 de l'APV: mise en œuvre et suivi du présent accord réalisés en concertation avec les parties prenantes, « notamment l'industrie, la société civile, les communautés locales et les autres personnes qui dépendent des forêts ». Participation par l'intermédiaire de structures existantes de gouvernance des forêts et par l'adhésion à un organisme national de mise en œuvre de l'APV	–	Annexe VIII (mesures d'accompagnement), point 3: renforcement des capacités de la société civile pour le suivi des opérations du SVL.  Annexe X (CCM), d, le CCM « formule des recommandations sur les besoins en renforcement des capacités pour la bonne mise en œuvre du présent accord et, le cas échéant, sur la nécessité d'accroître les capacités et la participation (...) de la société civile dans le suivi de la conformité aux lois et règlements relatifs à la gestion des forêts au Libéria ».	Article 16 de l'APV et Annexe VIII (mesures d'accompagnement), point 9: Comité national chargé de surveiller la mise en œuvre de l'APV.  Annexe VIII (mesures d'accompagnement), point 9: le CCM recevra des rapports des parties prenantes et prendra des mesures clés qui pourront inclure l'observation par la société civile.

## Annexe 3 Points de vue des ONG sur l'observation indépendante

Tableau A3.1 Sur quoi voulez-vous que l'observation porte?	Oui	Non	% Oui
L'Auditeur indépendant (« observer l'auditeur »)	7	2	78
Les agents de contrôle forestier	8	3	73
Le processus d'attribution des permis	10	0	100
Les réformes législatives et institutionnelles que le pays s'est engagé à faire au travers de l'APV	8	1	89
Les engagements de transparence dans l'APV	7	2	78
Progrès vers la réalisation des objectifs convenus de la politique forestière	8	2	80
Crimes forestiers/ infractions	9	2	82
Le système de vérification de la légalité du bois (SVL)	8	2	80
La légalité du bois importé et du bois en transit	5	5	50
Légalité du bois pour le marché intérieur	8	3	73
Les produits forestiers non ligneux (PFNL) tels que la viande de brousse, le miel, la sève	4	5	44
La perception des recettes (impôts, redevances)	7	3	70
Redistribution du revenu (aux niveaux national, du gouvernement local et des communautés)	8	2	80
Compensation des dommages faits aux biens ou aux fermes	6	3	67
Clauses sociales des cahiers des charges (projets de développement locaux, fonds, ou autre) ? En incluant la gouvernance de celles-ci, au niveau local et communautaire ?	9	1	90
Fonctionnement des mécanismes de résolution des conflits (au niveau des opérateurs, de l'auditeur indépendant, ou du Comité de Mise en Œuvre).	7	3	70
Reconnaissance des droits coutumiers et autres droits d'usage dans les plans de gestion	9	1	90
Impacts de l'APV	7	3	70
Marchés	3	5	38

Basé sur une enquête auprès de 11 représentants d'ONG qui travaillent au Cameroun, en République du Congo, en République Démocratique du Congo, au Gabon, au Ghana, en Indonésie et au Libéria. Les 11 représentants n'ont pas tous répondu à toutes les questions.

Table A3.2 Quel genre d'approche adoptez-vous (prévoyez-vous d'adopter)?	Oui	Non	% Oui
Renforcement des capacités des agents de contrôle forestiers	9	2	82
Faire partie des comités d'attribution de permis / réaliser de la « diligence raisonnable » avant l'attribution des permis (pré-qualification, évaluation des offres, etc.)	4	6	40
Mener des enquêtes sur le terrain	11	0	100
Mener des enquêtes par exemple pour rassembler de la documentation et des données provenant de différentes sources	9	1	90
Rapports au cas- par- cas (« rapports de mission »)	11	0	100
Audits périodiques (tels que les audits sociaux ou des évaluations d'impact)	6	2	75
Etudes de cas (comment vous les sélectionner/lez?)	5	2	71
Des évaluations globales (de la forêt toute entière?)	5	4	56
Cartographie SIG	8	2	80
Analyse des images satellitaires	3	4	43
Systemes basés sur les SMS / la téléphonie mobile	10	0	100

Basé sur une enquête auprès de 11 représentants d'ONG qui travaillent au Cameroun, en République du Congo, en République Démocratique du Congo, au Gabon, au Ghana, en Indonésie et au Libéria. Les 11 représentants n'ont pas tous répondu à toutes les questions.

Global Witness lutte contre l'exploitation injuste et non-durable des ressources naturelles, pour que toutes puissent prospérer dans les limites de la planète.

Les références à « Global Witness » dans le présent rapport concernent Global Witness Limited, une société à responsabilité limitée par garanties, enregistrée en Angleterre (numéro d'immatriculation de la société : 2871809)

Global Witness, 6th Floor, Buchanan House, 30 Holborn, Londres EC1N 2HS

Royaume-Uni. Téléphone: +44 207 492 5820 Fax: +44 207 492 5821

[mail@globalwitness.org](mailto:mail@globalwitness.org) [www.globalwitness.org/ifm](http://www.globalwitness.org/ifm)

[im@globalwitness.org](mailto:im@globalwitness.org) <http://loggingoff.info/themes/independent-monitoring>

ISBN 978-0-9574857-5-4

© Global Witness Limited, 2013

Duncan Brack: [dbrack@dbrock.org.uk](mailto:dbrack@dbrock.org.uk)

Claudine Léger: [legerclaudine@gmail.com](mailto:legerclaudine@gmail.com)

Version française traduite par Claudine Léger



Imprimé par Park Communications, qui est certifié ISO14001 et EMAS.



Imprimé sur papier offset Revive 100 Blanc Soie, un papier fabriqué à 100% de fibres recyclées après consommation, qui est soit produit sans chlore (PCF) ou totalement sans chlore (TCF).



100% des encres utilisés sont issues d'huiles végétales, 95% des produits chimiques d'impression sont recyclés pour un nouvel usage et, en moyenne, 99% de tout déchet associé à la production sera recyclé.