



global witness

Une décennie d'expérience

*Enseignements à tirer de
l'Observation Indépendante des Forêts
en vue de la stratégie REDD*

Global Witness, décembre 2009

Remerciements

Global Witness souhaite remercier le Programme de collaboration des Nations Unies sur la REDD (ONU-REDD) pour l'aide qu'il lui a apportée dans la rédaction de ce rapport.

Global Witness Limited est une association à but non lucratif constituée sous la forme d'une société à responsabilité limitée par garantie de droit britannique (n° 2871809). Global Witness Limited dénonce et brise les liens qui existent entre l'exploitation des ressources naturelles et le financement des conflits, la corruption et les violations des droits de l'homme. Global Witness Limited enquête dans les pays dévastés par la guerre, la corruption et la pauvreté. Les résultats de ces enquêtes servent à informer les gouvernements, les organismes intergouvernementaux, la société civile et les médias.

Global Witness Limited a un statut équivalent à celui d'une association reconnue d'utilité publique aux États-Unis d'Amérique au sens de la section 509, paragraphe a, point 1) du code des impôts américain de 1986 (US Internal Revenue Service Code 1986) – again thats bomb proof from the FWAG report.

ISBN: 978-0-9564574-3-1

© Global Witness Ltd. décembre 2009

Exclusion de responsabilité : 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.

Ce rapport est entièrement publié sur papier recyclé.

Sommaire

	Sigles et Termes	ii-iii
1	Introduction	1
2	Conception de l'Observation Indépendante des Forêts	3
	2.1 Objectif et normes minimales	3
	2.2 Instauration de l'OIF	5
	2.2.1 Travaux d'évaluation	5
	2.2.2 Institution hôte, accord et engagement des parties prenantes	5
	2.2.3 Termes de référence	5
	2.2.4 Équipe d'observation	6
	2.2.5 Comité de lecture	6
	2.3 Financement	8
	2.3.1 Coût de l'OIF	8
3	L'Observation Indépendante des Forêts dans la pratique	11
4	Impacts de l'OIF	16
	4.1 Procédures, transparence et responsabilité	16
	4.2 Application de la loi	18
	4.3 Gouvernance : modifications apportées au cadre juridique / à l'environnement opérationnel	19
5	Enseignements de l'OIF en vue de la stratégie REDD	22
	5.1 Enseignements à tirer de la conception de l'OIF	22
	5.1.1 Participation des parties prenantes	22
	5.1.2 Mandat	22
	5.1.3 Sélection des observateurs	23
	5.1.4 Comité de lecture	24
	5.1.5 Financement	24
	5.2 Enseignements à tirer de la mise en œuvre de l'OIF	25
	5.2.1 Volonté politique	25
	5.2.2 Séparation des rôles	25
	5.2.3 Travaux de terrain et rapports	25
	5.2.4 Planification et suivi	26
	5.2.5 Pour un impact durable	27
	5.3 Évaluation de l'OIF	27
	5.4 Effets pervers	29
6	Remarques finales	30
	Annexe I	31
	Annexe II	34
	Bibliographie	51
	Encadrés	
	Encadré 1 : Normes minimales applicables à l'OIF (Global Witness, 2005b)	3
	Encadré 2 : L'OIF : un outil différent de la certification forestière	4
	Encadré 3 : Aperçu de la conception et du mode de fonctionnement d'un Comité de lecture – le Comité consultatif interinstitutionnel du Honduras (CONADEH, 2008b)	7
	Encadré 4 : Une mission d'OIF typique	12
	Encadré 5 : L'OIF dans cinq pays : faits, chiffres, réussites et difficultés	13
	Encadré 6 : Retour d'information sur les projets d'OIF : amélioration des procédures, de la transparence et de la responsabilité	16
	Encadré 7 : Retour d'information sur les projets d'OIF : amélioration de l'application de la loi	18
	Encadré 8 : Retour d'information sur les projets d'OIF : modifications apportées au cadre juridique/à l'environnement opérationnel	20
	Encadré 9 : Points de vue des parties prenantes sur l'OIF au Cameroun (Cerutti et Assembe, 2005)	41
	Encadré 10 : Liste de vérification applicable aux rapports d'OIF élaborée par la CONADEH (adaptée du document CONADEH, 2008a)	44
	Tableaux	
	Tableau 1 : Projets d'OIF mis en oeuvre à travers le monde	2
	Tableau 2 : Coûts indicatifs de la mise en place de l'OIF d'après l'expérience au Cameroun	10
	Tableau 3 : Indicateurs pour l'OIF (Global Witness, 2005b)	27

Sigles et Termes

ACDI	Agence canadienne de Développement international
ACICAFOC	Association de coordination des indigènes et des paysans d'Amérique centrale (<i>Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana</i>)
AFE-COHDEFOR	Administration forestière d'État hondurienne (<i>Administración Forestal del Estado – Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal</i>)
AFH	Agenda forestier hondurien (<i>Agenda Forestal Hondureña</i>)
AFLEG	Application des législations forestières et gouvernance en Afrique
AMADHO	Association des exploitants forestiers du Honduras (<i>Asociación de Madereros de Honduras</i>)
AusAID	Agence australienne pour le Développement international
AVP	Accord volontaire de partenariat
CCI	Comité consultatif interinstitutionnel du Honduras (<i>Comité Consultivo Interinstitucional</i>)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCU	Unité de contrôle central au sein du MINEF, Cameroun
CIFH	Associations des ingénieurs forestiers honduriens (<i>Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras</i>)
CIP	Centre for International Policy
CNA	Conseil national anti-corruption du Honduras (<i>Consejo Nacional Anticorrupción</i>)
COLPROFORH	Association hondurienne des professionnels des forêts (<i>Colegio de Profesionales Forestales de Honduras</i>)
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
CONADEH	Commission nationale des droits de l'homme du Honduras (<i>Comisionado Nacional de los Derechos Humanos</i>)
Danida	Agence danoise de développement international
DEI	Autorité fiscale du Honduras (<i>Dirección Ejecutiva de Ingresos</i>)
DFID	Ministère britannique du Développement international
DFW	Ministère cambodgien des Forêts et de la Faune
DI	Département de l'inspection cambodgien
EGP	Programme de subventions pour les écosystèmes
EIA	Agence d'évaluation environnementale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Unité monétaire (franc) de la Communauté financière africaine
FCMO	Bureau d'observation des délits forestiers au Cambodge
FCMU	Unité d'observation des délits forestiers au Cambodge
FEHCAFOR	Fédération hondurienne des coopératives agroforestières (<i>Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales</i>)
FEMA	Procureur hondurien en charge de l'environnement (<i>Fiscalía Especial del Medio Ambiente</i>)
FFAA	Forces armées honduriennes (<i>Fuerzas Armadas Hondureñas</i>)
FLEG	Application des législations forestières et gouvernance
FLEGT	Initiative de l'UE pour l'Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux
GDF	Gestion durable des forêts
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPS	Système de positionnement mondial
GTZ	Organisation allemande de coopération technique (<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>)
INAFOR	Autorité forestière du Nicaragua (<i>Instituto Nacional Forestal</i>)
IUCN-NL	Union néerlandaise pour la conservation de la nature

MAFF	Ministère cambodgien de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche
MAGFOR	Ministère nicaraguayen de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche (<i>Ministerio Agropecuario y Forestal</i>)
MAO	Movimento Ambientalista de Olancho
MARENA	Ministère nicaraguayen de l'Environnement et des Ressources naturelles (<i>Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales</i>)
MEF	Ministère de l'Économie forestière de la République du Congo
MINEF	Ministère camerounais de l'Environnement et des Forêts
MINFOF	Ministère camerounais des Forêts et de la Faune
MoE	Ministère cambodgien de l'Environnement
NC-IUCN	Comité néerlandais de l'Union internationale pour la conservation de la nature
ODI	Institut britannique de recherche sur les politiques et stratégies de développement
OI	Observateur indépendant
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIF	Observation indépendante des forêts
OI-FLEG	Observation indépendante du processus FLEG
OI-REDD	Observation indépendante de la stratégie REDD
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la REDD (<i>mené conjointement par la FAO, le PNUD et le PNUE</i>)
OSC	Organisation de la société civile ^a
PARN	Ministère hondurien de l'Environnement et des Ressources naturelles (<i>Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales</i>)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTTE	Initiative à l'égard des pays pauvres très endettés
PRCTG	Projet de renforcement des capacités de transparence et de transparence de la Banque mondiale
PSE	Paiements pour services environnementaux
RC	République du Congo
RDC	République Démocratique du Congo
REDD	Réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts
REM	Resource Extraction Monitoring
SGS	Société Générale de Surveillance
SIG	Systèmes d'information géographique
TdR	Termes de référence
VPA	Voluntary Partnership Agreement

^a Ce rapport emploie le terme « société civile », qui comprend les communautés locales, les populations indigènes, les ONG locales et internationales et, d'une manière générale, toutes les personnes dépendantes des forêts.

Taux de change : Les montants ont été convertis en dollars (US\$) sur le site <http://www.xe.com/> qui fournit le taux de change en temps réel. Les taux peuvent donc varier.

1. Introduction

Le processus d'Observation indépendante des forêts (OIF) a été élaboré au cours des dix dernières années afin de permettre la surveillance de l'activité forestière, de la conformité aux législations et du respect des réglementations forestières. En mettant à la disposition du public des informations objectives sur le contrôle des activités ayant trait au secteur forestier, l'OIF aborde les problèmes de gouvernance et de transparence et soutient l'application de la loi forestière. L'OIF constitue donc, pour ainsi dire, un outil de contrôle des systèmes ou de la gouvernance.

L'OIF a été lancée en Asie (Cambodge), en Afrique (Cameroun et République du Congo) et en Amérique centrale (Honduras et Nicaragua). Global Witness a participé à la mise en place et à l'exécution de l'OIF dans quatre de ces pays et assume actuellement le rôle d'observateur indépendant au Nicaragua. Les deux autres observateurs indépendants aujourd'hui en activité sont les ONG Resource Extraction Monitoring (REM), qui réalise un projet d'OIF au Cameroun et en République du Congo, et la Commission nationale des droits de l'homme du Honduras (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos – CONADEH). Des travaux liés à l'OIF ont également été menés dans d'autres pays, notamment des ateliers de renforcement des capacités au Libéria, en Indonésie, au Nicaragua et dans le bassin du Congo et des ateliers d'information en Amérique centrale et au Pérou, tandis que des études de faisabilité et des missions pilotes ont été conduites dans plusieurs autres pays. Le Tableau 1, ci-contre, récapitule les projets d'OIF mis en œuvre à ce jour à travers le monde.

Tous ces programmes ont cela en commun qu'ils s'accompagnent de belles réussites, d'enseignements à en tirer, et d'un certain degré de difficulté. Au Cambodge, où le processus d'OIF a été mis en place par Global Witness, les conclusions émises par le projet, conjuguées à un manque de volonté politique et à une corruption aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, ont entraîné une rupture des relations. À ce jour, le projet d'OIF le plus long est celui du Cameroun. À la fin de la première phase de mise en œuvre (2000 à 2005), l'on signalait une hausse de la transparence et de la responsabilité dans le secteur forestier ainsi que des améliorations au niveau de l'application des lois, tandis que le fort degré d'illégalité du secteur semblait s'amoinrir. Conséquence : l'élaboration par les contrevenants de stratégies plus sophistiquées leur permettant de se dérober à la loi ; mais grâce à la poursuite de la mise en œuvre de l'OIF par REM, des améliorations de l'application de la législation continuent d'être observées. Au Honduras, un programme d'OIF a été pour la première fois mis en œuvre par une institution locale, la CONADEH. Le projet est en train d'être amélioré et institutionnalisé, l'objectif étant de l'intégrer au système permanent d'application des lois, en ne se contentant pas d'en faire un projet temporaire. Au Nicaragua, le gouvernement accorde un soutien particulier à l'OIF et tire parti des opportunités qu'il offre en matière de renforcement des capacités de son personnel. Une formation complémentaire est proposée à la population et à d'autres groupes de société civile, et l'expérience de l'observateur sert à consolider les mécanismes de contrôle. Une « Unité d'observation » a été créée au titre de l'autorité forestière nationale, et l'instauration d'« Unités d'observation des districts » a été proposée. Global Witness forme actuellement des représentants d'organisations de la société civile (OSC) dans le but de les faire participer aux Unités qu'il est proposé d'instaurer. La formation de la société civile est également mise en œuvre en République du Congo par Forests Monitor, des missions de terrain étant menées par une équipe d'experts de REM assistée d'une équipe parallèle de Forests Monitor en cours de formation.

Ce rapport présente un bilan et une analyse détaillés des enseignements à tirer de la mise en œuvre pratique de l'OIF. Il comprend également un modèle de termes de référence (TdR) applicable à l'observateur indépendant (voir Annexe I) et des études de cas sur les cinq pays où l'OIF a été lancée (voir Annexe II).

Cette analyse constitue la base du rapport de Global Witness, *Instaurer la confiance dans la REDD – L'observation au-delà du carbone*. Ce rapport connexe, conçu pour être lu parallèlement à l'analyse proposée dans le présent rapport, présente des arguments convaincants justifiant le bien-fondé de la conception et de la mise en œuvre d'un système d'observation intégré de la REDD au titre du nouveau régime climatique qui comprendrait la création de systèmes nationaux d'observation indépendante du processus REDD (« OI-REDD ») sur le modèle de l'OIF.

Tableau 1 : Projets d'OIF mis en œuvre à travers le monde

2009 				Congo Basin 2009
				RDC 2009
		Tanzanie 2009		Est de la RDC 2009
				CAR 2008
				Gabon 2008
	CAR 2008		Nicaragua 2008-	Amérique centrale 2008
			Rép. du Congo 2007-	
	Gabon 2007	RDC 2007	Honduras 2007-	Libéria 2007
				Libéria 2006
				Indonesias 2006
	Tanzanie 2006			Amérique centrale 2006
	Nicaragua 2006	Nicaragua 2006	Honduras 2006-7	Pérou 2006
	Ghana 2005	Rep of Congo 2005		
	Rép. du Congo 2005	Honduras 2005	Cameroun 2005-	
	RDC 2004			
	Mozambique 2004			
	Honduras 2004		Cambodge 2004-5	Rép. du Congo 2004
	Pérou 2004			
			Cameroun 2001-5	
		Cameroun 2000 ii		
	Cameroun 2000 i			
		Cambodge 1999-2003		
1999	Travaux d'évaluation	Missions pilotes	OIF de longue durée	Ateliers/formation

Projets mis en oeuvre par Global Witness.

Projets mis en oeuvre par REM.

Projets mis en oeuvre par la SGS.

Projets mis en oeuvre par la CONADEH.

2. Conception de l'Observation Indépendante des Forêts

2.1 Objectif et normes minimales

L'objectif global de l'Observation indépendante des forêts est de faire en sorte que « les populations des pays concernés bénéficient plus équitablement de l'utilisation durable de leurs ressources naturelles forestières » (Global Witness, 2005b). Dans ce contexte, l'« utilisation durable » désigne la pérennité écologique, tandis que le concept d'« équité » signifie notamment que l'OIF doit veiller à ce que les activités forestières ne portent aucun préjudice aux populations dépendantes des forêts. La concrétisation de cet objectif dépend de la solidité du mode de conception de l'OIF : l'OIF ne sera en effet efficace qu'à condition d'avoir été conçue efficacement, comme cela sera d'ailleurs le cas de tout mécanisme d'observation indépendante dédié au processus REDD au niveau national. Étant donné qu'elle se doit de s'adapter à différentes réalités locales, l'OIF exige une certaine flexibilité. En revanche, certaines normes minimales sont non négociables. Celles-ci sont résumées dans l'Encadré 1.

L'OIF et le processus de certification forestière ont certains points communs. Cependant, ces deux démarches ont des finalités différentes et divergent sur certains aspects fondamentaux dont il importe d'avoir conscience. Ceux-ci sont présentés dans l'Encadré 2.

Encadré 1 : Normes minimales applicables à l'OIF (Global Witness, 2005b)

L'OIF fait l'objet d'un contrat officiel conclu avec l'institution hôte du pays. Il est recommandé de faire figurer l'ensemble des normes minimales suivantes dans ce contrat :

- L'observateur possède un droit d'accès aux **informations** pertinentes détenues par l'autorité forestière et les autres ministères/autorités pertinents, sans obligation de demande d'approbation préalable.
- L'observateur est libre de ses **mouvements et possède un droit d'accès** à toutes les régions du pays afin d'exécuter ses missions de terrain.
- Un Comité de lecture doit être créé ; composé des différentes parties prenantes, il doit être chargé de soumettre les rapports à un **examen par les pairs** et de jouer un rôle **d'intermédiaire** entre l'observateur et les parties prenantes. Une fois validés, les rapports doivent être publiés par l'institution hôte.
- L'observateur a le droit de **publier** les rapports dès leur validation, ainsi que tous les rapports non validés au terme d'un délai fixé à l'avance (par exemple 30 jours).
- L'observateur a le droit d'être présent à toutes les réunions entre l'agence d'application et les responsables présumés de l'infraction.

Encadré 2 : L'OIF : un outil différent de la certification forestière

Similitudes

Les programmes de certification forestière sont des outils permettant d'établir de manière indépendante si une série définie de normes – ayant trait à l'environnement, à la main-d'œuvre, à la gestion durable des forêts¹ et à certains aspects d'ordre économique et juridique – est respectée. Les responsables de cette certification assurent la vérification de la conformité, et reçoivent de leur côté une accréditation de la part d'un organisme normatif. Ce sont les responsables forestiers qui demandent à un organisme de certification d'évaluer si oui ou non leurs pratiques de gestion remplissent les critères requis, et cette évaluation est payante. Si l'OIF partage certaines caractéristiques des programmes de certification forestière, une comparaison des deux démarches fait ressortir d'importantes différences qui soulignent la nature tout à fait unique de l'approche d'OIF.

Les principales similitudes entre l'OIF et la certification forestière sont les suivantes :

- Leurs travaux fondamentaux s'appuient sur des missions d'évaluation sur le terrain (d'unités de gestion, de scieries et d'autres étapes de la chaîne d'approvisionnement) ;
- Les missions sont assurées par un tiers indépendant (l'observateur indépendant/un organisme de certification agréé) ;
- L'objectif est d'améliorer les normes de production et de commerce des produits forestiers.

Divergences

L'OIF et la certification forestière sont différentes à plusieurs titres :

OIF	Certification forestière
– Une fois convenue avec les pouvoirs publics, l'OIF devient un service de vérification obligatoire effectué avec le soutien de l'État, que l'entité visée par la vérification le veuille ou non.	– Repose sur la participation volontaire du secteur
– Processus indépendant du secteur, qui assure donc la séparation primordiale entre régulateur et régulé	– Repose sur la volonté du secteur à concéder les investissements nécessaires pour instaurer et respecter le programme
– Veille notamment au respect du cadre juridique ; vérifie que les cas positifs ET négatifs sont consignés et publiés	– Axé sur la gestion durable des forêts et la certification des entités qui se conforment à certains critères
– N'émet pas de certificat de légalité mais met en évidence les insuffisances du système de contrôle en mettant l'accent sur les aspects illégaux	– Vise à valider la légalité, et non pas à empêcher l'illégalité
– Ne se limite pas à une liste stricte de critères, mais peut enquêter sur des aspects très différents	– Ne porte que sur les exigences fixées par l'organisme normatif
– Fonctionne au niveau régional ou national	– S'intéresse à l'unité de gestion ou à la chaîne de traçabilité d'un secteur
– Peut être mise en œuvre par de multiples acteurs du gouvernement et de la société civile	– Ne peut être entreprise que par un organisme de certification agréé
– Est généralement financée par la communauté des bailleurs de fonds	– Les coûts sont pris en charge par l'entreprise qui demande à être certifiée

¹ À noter qu'il n'existe pas de définition communément reconnue de ce que constitue la GDF et qu'il est donc difficile de comparer les différents dispositifs de certification forestière.

2.2 Instauration de l'OIF

L'instauration de l'OIF se compose des étapes suivantes :

2.2.1 Travaux d'évaluation

Des travaux d'évaluation considérables doivent être accomplis *avant* le lancement concret de l'OIF. Ces travaux sont primordiaux pour l'établissement d'une base pour l'avenir ; tous les projets d'OIF démarrent par des travaux d'évaluation, sous une forme ou une autre. Cet exercice permet d'évaluer la nécessité d'établir un projet OIF dans un pays donné, et d'identifier la forme que devrait revêtir ce projet. Les travaux d'évaluation nécessitent généralement un ou deux déplacements dans le pays en question, qui donnent lieu à des réunions et, souvent, à des travaux préliminaires de terrain. C'est pendant ces déplacements que les équipes locales sont établies, que les parties prenantes sont identifiées et que les contacts sont instaurés. L'acquisition d'une connaissance approfondie de la dynamique du secteur forestier et l'élaboration d'un réseau de contacts permettent l'identification d'une institution hôte, première étape de l'instauration de l'OIF.

2.2.2 Institution hôte, accord et engagement des parties prenantes

La nature « officielle mais indépendante » de l'OIF est concrétisée par la signature d'un accord avec l'institution hôte, qui est généralement – mais pas toujours – l'administration forestière. Il n'est pas toujours évident de faire accepter l'idée d'un contrôle par un tiers, et cette démarche nécessite temps, clarifications et confiance. L'étape de conception permet de commencer à instaurer une relation constructive avec l'institution hôte, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, notamment les institutions gouvernementales, les OSC, le secteur forestier et la communauté internationale des bailleurs de fonds. L'observateur est appelé à travailler avec un éventail aussi large que possible de parties prenantes et avec toutes les institutions gouvernementales pertinentes ; au Nicaragua, par exemple, ces institutions sont identifiées dans les TdR de l'OIF (voir Annexe II, section 4). Il doit faire preuve d'un engagement réel, de respect et d'intérêt à l'égard du projet, en faisant abstraction de tout préjugé. Tout parti pris à l'égard d'un de ces groupes quel qu'il soit nuira en effet à sa crédibilité.

L'instauration d'un climat de confiance exige tout d'abord de rencontrer l'ensemble des parties prenantes impliquées et ainsi d'être à l'écoute de leurs préoccupations, de mettre à profit toute la connaissance locale et d'expliquer la nature de l'exercice. Le fait de réunir tous les acteurs pertinents à un stade précoce du projet facilitera les travaux ultérieurs.

2.2.3 Termes de référence

Les normes d'OIF les plus rigoureuses doivent se refléter dans l'énoncé des TdR. C'est dans ce document que le mandat, les droits et les responsabilités de l'observateur – et de l'institution hôte – sont précisés. La première tâche de l'observateur est de s'assurer du respect des normes les plus strictes. L'Encadré 1, section 2.1, présente un résumé des normes minimales applicables à l'OIF, tandis que l'Annexe I offre un modèle de TdR. Le mandat de l'observateur devra se conformer à ses principaux objectifs : amélioration de la transparence et de la responsabilité, appui de l'application de la loi forestière, réforme du secteur forestier, renforcement des capacités et participation. L'observateur se doit de faire preuve à la fois de

compétences techniques, de diplomatie et d'intelligence politique pour pouvoir identifier et signaler les problèmes systémiques.

Les TdR constituant la base contractuelle nécessaire à l'efficacité de l'OIF, leur contenu doit être élaboré avec soin ; ils doivent être suffisamment larges pour permettre à l'observateur de travailler librement. L'OIF conjugue en général des enquêtes de terrain et des travaux de recherche plus théoriques (Global Witness, 2005b). À noter que, depuis quelques années, les aspects « formation des capacités » et « partage des compétences » sont venus s'ajouter aux projets d'OIF existants.

2.2.4 Équipe d'observation

Dans l'idéal, une équipe d'observation doit également être sélectionnée à l'issue d'un processus transparent reposant sur un appel à propositions. Parmi les processus de sélection utilisés à ce jour pour identifier les prestataires de l'OIF, citons des demandes adressées spécifiquement à des organisations sans but lucratif et à des institutions universitaires ou de recherche. Quelle que soit la nature de l'organisation retenue, celle-ci doit être indépendante et axée sur la production de valeur, bénéficier d'une crédibilité à l'international ainsi que d'une expérience irréprochable. Une équipe d'OIF chargée de contrôler la conformité aux lois se compose si possible d'exploitants forestiers et de juristes, dont l'association permet ainsi de générer une expertise à la fois technique et juridique. Des spécialistes des sciences sociales et de la réduction de la pauvreté, ainsi que des économistes, peuvent venir compléter cette expertise et la valeur ajoutée de l'équipe d'observation. Plus l'équipe est multidisciplinaire, plus sa perspective sera large et éclairée.

2.2.5 Comité de lecture

La création d'un Comité de lecture chargé de passer en revue, de valider et d'assumer la responsabilité des rapports de l'observateur confère un espace de discussion ; qui plus est, le sentiment de responsabilité du Comité à l'égard du processus l'encourage à prendre des mesures s'appuyant sur les conclusions signalées dans le rapport. Le Comité peut également servir à améliorer la coopération entre les institutions gouvernementales et les autres parties prenantes membres du Comité. Ce dispositif doit être intégré à l'ensemble des initiatives OIF. À ce jour, il a fait ses preuves au Cameroun, au Honduras et en République du Congo, tandis que certains progrès ont été réalisés en matière de création d'un Comité au Nicaragua. Le rôle d'un Comité de lecture n'est pas de diriger l'observateur ni de mettre en doute les éléments de preuve signalés car cela limiterait son indépendance, mais d'assurer un examen par les pairs et d'émettre des recommandations afin d'apporter des éclaircissements sur les faits et d'améliorer le contenu des rapports avant leur validation et leur publication. Il confère également un outil de résolution des litiges.

L'efficacité du Comité de lecture s'appuie sur le respect des principes fondamentaux convenus : calendriers de réunions clairs, commentaires, validation et suivi des rapports. Le Comité doit chercher à parvenir à un juste équilibre entre une large représentation et un nombre limité de participants. Au Honduras, par exemple, le Comité de lecture se compose de représentants de la société civile, d'institutions gouvernementales et du secteur privé. Des réunions régulières permettent à tous de rester informés et de convenir des activités de suivi.

Encadré 3 : Aperçu de la conception et du mode de fonctionnement d'un Comité de lecture – le Comité consultatif interinstitutionnel du Honduras (CONADEH, 2008b)

Mis en place par la Commission nationale des droits de l'homme du Honduras (CONADEH), le Comité consultatif interinstitutionnel du Honduras (CCI) regroupe le gouvernement et des organisations de la société civile liées au secteur forestier. Il a été créé en janvier 2007 sous la forme d'un comité permanent chargé (i) de contribuer à la réduction de l'illégalité dans le secteur forestier et (ii) de conseiller sur les mesures susceptibles d'améliorer les systèmes d'examen, de contrôle et d'observation des règles et réglementations forestières. Plus précisément, le Comité cherche à développer et à renforcer les relations entre le gouvernement et les organisations de la société civile afin de collaborer à la lutte contre l'illégalité, de suggérer et promouvoir des recommandations destinées au système national de contrôle du secteur forestier illégal, et d'offrir un mode d'expression à ses organisations membres. Les principales caractéristiques du CCI sont les suivantes :

Membres : Gouvernement hondurien et organisations de la société civile liées au secteur forestier. Le CCI comprend des représentants de six institutions gouvernementales et de sept organisations de la société civile (CONADEH, 2007).²

Fonction : Les rapports d'OIF ne peuvent pas être publiés sans avoir été validés par le CCI. Cependant, le rôle du Comité n'est pas de diriger l'observateur ou de mettre en question les éléments mis en évidence lors des enquêtes. Son rôle est plutôt celui d'un arbitre scientifique devant lequel l'observateur se doit d'étayer ses éléments de preuve et de justifier ses conclusions. À ce titre, le Comité peut par exemple établir une forme de coresponsabilité avec le gouvernement et les organisations de la société civile, ce afin de : valider les observations de l'OIF ; assurer le suivi des différents dossiers ; veiller à l'objectivité des rapports d'OIF et à la qualité de l'information présentée ; et émettre des recommandations complémentaires avant que les rapports ne soient adoptés en vue de leur publication ultérieure.

Principes généraux : Le CCI respecte les principes de *participation, représentation, équité et objectivité*. Cela signifie qu'il veille à ce que les représentants de l'État et de la société civile aient le droit de participer à l'examen, à la discussion et à l'approbation des rapports d'OIF et aux autres questions ayant trait au secteur forestier ; que toutes les parties prenantes ont la possibilité de présenter leur point de vue sans faire l'objet d'aucune discrimination ; et que les résultats des travaux d'enquête sont interprétés selon des critères techniques et juridiques.

Prise de décision : Le CCI se compose de deux échelons décisionnels : le consultatif et l'exécutif. Le premier est chargé de passer en revue et d'approuver les rapports d'OIF ; le second se réunit à la demande du consultatif et s'attelle à des questions forestières plus générales, de plus haut niveau. La présence de deux tiers des représentants permet d'atteindre le quorum et un simple vote majoritaire des personnes présentes suffit pour prendre des décisions sur les questions dont il est débattu. En revanche, l'unanimité est requise pour pouvoir émettre des déclarations et des recommandations publiques, répondre à des consultations et formuler des initiatives pour le compte du CCI.

Financement : Le CCI est financé par (a) ses organisations membres et (b) d'autres contributions et dons (internes et externes). Les fonds sont utilisés pour les activités de suivi des rapports lorsqu'un complément d'information est requis.

² Les institutions gouvernementales représentées au sein du CCI sont les suivantes : l'administration forestière d'État (*Administración Forestal del Estado, AFE-COHDEFOR*), le procureur en charge de l'Environnement (*Fiscalía Especial del Medio Ambiente, FEEMA*), le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (*Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales, PARN*), le ministère de la Défense (*Despacho de Defensa*), les forces armées honduriennes (*Fuerzas Armadas Hondureñas, FFAA*) et l'autorité fiscale (*Dirección Ejecutiva de Ingresos, DEI*). Parmi les organisations de la société civile figurent : le conseil national anticorruption (*Consejo Nacional Anticorrupción, CNA*), l'Alliance hondurienne pour la conservation et le développement forestiers (*Alianza Hondureña para la Conservación y el Desarrollo Forestal*), la Fédération hondurienne des coopératives agroforestières (*Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales, FEHCAFOR*), l'Association des ingénieurs forestiers du Honduras (*Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras, CIFH*), l'Association des professionnels forestiers du Honduras (*Colegio de Profesionales Forestales de Honduras, COLPROFORH*), l'Association des exploitants forestiers du Honduras (*Asociación de Madereros de Honduras, AMADHO*) et l'Agenda forestier hondurien (*Agenda Forestal Hondureña, AFH*).

2.3 Financement

Dans l'idéal, l'OIF doit être un élément structurel de la gouvernance et de la transparence du secteur forestier d'un pays donné, et elle devrait donc disposer à ce titre d'un financement permanent. Concrètement, la question du financement s'est avérée problématique, les fonds alloués par les bailleurs de fonds ne correspondant souvent pas aux coûts réels. Diverses formules ont été mises à l'épreuve. Ainsi, en République Démocratique du Congo (RDC), le programme d'OIF, tel qu'il est envisagé, devrait être financé à partir d'un fonds auquel contribueront plusieurs donateurs. Au Honduras, le financement faisait partie de l'assistance sectorielle octroyée par les bailleurs, mais il a connu certaines difficultés, car il était pour ainsi dire contrôlé par l'autorité forestière. Cela a entraîné des retards de paiement à l'observateur. Il est primordial de préserver l'indépendance du financement afin d'assurer l'indépendance de l'OIF.

L'OIF est normalement financée par des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Brown *et al.* (2004) ont étudié la fiscalisation générale, la taxation sectorielle, la mise en hypothèque (grâce aux amendes collectées) et la taxation extrasectorielle (par exemple sur l'approvisionnement en eau), mais leur conclusion a été que toutes ces options posaient problème. Cependant, les fonds de mise en œuvre de l'initiative REDD envisagés à l'heure actuelle offrent une nouvelle possibilité de bénéficier de paiements pour services environnementaux (PSE) susceptibles de prendre en charge les frais de protection de la ressource, y compris le coût de l'observation indépendante.

Bien que la communauté des bailleurs de fonds s'accorde largement sur l'importance de l'OIF, sa pérennité financière pose un défi récurrent. Ainsi, l'avenir de l'OIF au Nicaragua reste incertain étant donné qu'aucun mécanisme de financement de longue durée n'a été élaboré et convenu.

2.3.1 Coût de l'OIF

Il est impossible de connaître de façon précise et générique le coût de l'OIF : celui-ci varie bien évidemment en fonction de la taille et de la composition de l'équipe d'observation, de la portée des TdR, et de la taille du pays ou de la zone forestière à observer. Bien qu'il soit important de convenir d'un large mandat pour l'OIF, qui permette l'observation de la totalité des activités forestières, l'observateur doit disposer des ressources financières et humaines pour pouvoir mener à bien ces travaux, mais cela n'est pas toujours le cas. Des contraintes financières engendrent souvent la nécessité de procéder à une hiérarchisation des activités, les observateurs devant en général se concentrer sur les concessions forestières industrielles, au détriment de l'observation d'autres aspects tels que : les ventes aux enchères de concessions et les octrois de permis administratifs ; le suivi des dossiers juridiques ; le contrôle de l'intégrité des systèmes de bases de données de gestion forestière ; le suivi des questions d'ordre environnemental et social ; le suivi de la transparence des recettes et de la répartition des bénéfices ; et le suivi des contrats de performance des agences forestières.

Un coût indicatif peut être dégagé d'éléments empiriques issus des projets menés au Cameroun, en République du Congo (RC) et au Cambodge. Ainsi, au Cameroun, de mai 2002 à mars 2005, l'équipe d'observation à temps plein se composait de quatre membres (dont un expatrié) et de deux assistants. Le projet était géré depuis le Royaume-Uni et ne disposait d'aucune identité juridique au Cameroun, ce qui fait que les frais de personnel, d'administration financière et autres étaient encourus au Royaume-Uni (le coût global était donc plus élevé que pour d'autres projets d'OIF). Avec un total de 5,6 millions d'hectares sous gestion forestière (Global Forest Watch, 2005), l'OIF revenait à environ 500 000 US\$, soit 0,09 US\$ par hectare et par an. Pour replacer ce chiffre dans son contexte, grâce à l'OIF, sur cette même période, les amendes et dommages-intérêts réclamés par le gouvernement camerounais aux responsables d'infractions se montaient à plus de 7,5 millions US\$ (soit cinq fois plus que le coût de la mise en œuvre de l'OIF). Même si seulement 37 % de ce

montant avait été recouvré en 2005, cela représente un bénéfice net de plus de 2,2 millions US\$ de recettes et l'observateur actuel signale une hausse constante de la capacité à percevoir les amendes (voir Annexe II, section 2).

Le projet d'OIF suivant mené au Cameroun (2005-2009), mis en œuvre par l'ONG britannique Resource Extraction Monitoring (REM), a coûté 396 000 US\$ par an sur une période de trois ans (REM, 2009). Cette somme a couvert quatre professionnels (dont au moins un expatrié) et l'achat de véhicules et d'équipement d'observation, mais aucun budget n'a été accordé à la formation d'homologues locaux. Un projet similaire de trois ans mené en République du Congo et dirigé par Forests Monitor et REM, qui inclut un composant régional et un programme de formation de la société civile, coûte un peu plus de 1 million \$ par an (REM, 2009).

Le projet d'observation cambodgien a coûté un peu plus de 536 000 \$ pour des travaux d'une durée totale de 32 mois (de décembre 2000 à octobre 2002, puis de décembre 2002 à août 2003), soit environ 201 000 \$ en moyenne par an. Cependant, les premiers travaux réalisés par Global Witness au Cambodge ont connu des retards de financement, par conséquent le programme a été lancé avec des fonds moins importants que ceux qui avaient été promis au départ (voir Annexe II, section 1). Ce projet d'observation a ensuite été repris par la SGS (2003-2005). De janvier à décembre 2004, le contrat d'observation au Cambodge a été estimé à 425 000 US\$ pour deux expatriés et un technicien khmer, un conducteur, plus les contributions ponctuelles d'un directeur de projet basé à l'étranger et des travaux de cartographie. Sur cette somme, 38 000 US\$ ont été alloués à l'achat d'un véhicule 4x4 et d'équipement de bureau.

D'autres projets ont été gérés pour un coût encore moins important, mais ceux-ci ont connu de graves problèmes de capacité, d'où un fonctionnement seulement à temps partiel ou par intermittence, ou encore la nécessité de subventionner le projet à partir des ressources centrales d'une ONG. Les travaux d'OIF au Honduras et au Nicaragua n'ont disposé que de moyens limités mais ont eu malgré tout des résultats significatifs (voir Encadré 5).

La fréquence des événements d'observation et le coût du renforcement des capacités locales doivent être ajoutés aux variables influençant le coût de l'OIF. L'observateur disposera-t-il d'une présence permanente ou intermittente ? La fréquence et/ou l'intensité de ses activités se réduiront-elles au fur et à mesure que le degré d'illégalité dans le secteur diminuera ? Comment les capacités des individus et organisations locaux seront-elles renforcées aux côtés du soutien apporté par le prestataire international de l'OIF ? Seule une démarche permettant de convenir de la conception du projet d'OIF permettra d'apporter une réponse à ces questions. Néanmoins, les coûts indicatifs de mise en place et de fonctionnement d'un programme d'OIF adéquat pendant une année ont été estimés, d'après l'expérience au Cameroun, à 630 000 US\$ par an (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Coûts indicatifs de la mise en place de l'OIF d'après l'expérience au Cameroun³

Poste	Coût mensuel en US\$
Équipe d'OIF composée de quatre personnes à temps plein dont un expatrié, plus un responsable des finances/administrateur et un chauffeur	21,600
Bureaux et locaux complets (loyer, charges, communications, courrier, assurance)	6,000
Frais de fonctionnement des véhicules	3,600
Logement et nourriture pour environ un déplacement par mois, couvrant deux membres de l'équipe plus quatre autres au maximum (par exemple stagiaires d'ONG locales)	9,600
Publications, y compris vérifications juridiques	3,600
Frais encourus au plan international : observation du projet, évaluation, relations avec les bailleurs de fonds, dépenses d'appui international, audit financier ; et logement, vols, soins médicaux, etc. pour le personnel expatrié	3,600
Ateliers, événements de diffusion de l'information, participation à des réunions régionales / internationales, etc.	600
<i>Total des coûts mensuels</i>	<i>48,600</i>
Immobilisations	Coût total en US\$
Véhicule et moto	30,000
Appareils GPS portables et logiciel GIS spécialisé	6,000
Ordinateurs portables, équipement de bureau	14,400
<i>Total des coûts d'immobilisation</i>	<i>50,400</i>
Coût pour la première année	633,600

³ Ces coûts sont basés sur un budget élaboré par Global Witness pour la mise en œuvre et le fonctionnement de l'OIF au Cameroun en 2002 et ont été ajustés pour l'inflation.

3. L'Observation Indépendante des Forêts dans la pratique

« *Réalité de terrain* : terme qui désigne les données obtenues à partir des mesures sur le terrain, généralement dans le but de valider, par exemple, des données satellitaires. » (GIEC, 2003)

Les enquêtes de terrain, qui permettent à l'observateur de rendre compte de ce qui se passe concrètement dans les concessions et à proximité, constituent la principale tâche et le cœur de l'OIF. De nombreuses autres activités peuvent faire l'objet de l'OIF, bien que leur importance qui leur est attribuée puisse être moindre en fonction du contexte du pays. Parmi celles-ci figurent, mais sans s'y limiter, l'attribution de tous types de permis et de concessions forestières, la gestion des opérations forestières, le commerce de produits forestiers et la perception et la répartition des taxes, amendes et autres paiements.

Cette section présente les éléments nécessaires à la mise en œuvre de l'OIF dans le cadre des missions sur le terrain, tout en reconnaissant que les principes fondamentaux de l'OIF doivent être adaptés à la réalité locale de chaque pays. Des études de cas sur la mise en œuvre de l'OIF dans cinq pays sont présentées à l'Annexe II.⁴

L'observateur se doit tout d'abord de parfaitement comprendre le contexte dans lequel il évolue. Il lui faut notamment acquérir des connaissances précises sur le cadre juridique et sur les organes gouvernementaux impliqués dans la gestion forestière, mais également sur les questions politiques et tous les points délicats touchant au secteur.

Les travaux de terrain constituent l'activité centrale de l'OIF, et il s'agit là d'un des principaux domaines de compétence de l'observateur. Celui-ci passe la majeure partie de son temps à planifier, mettre en œuvre, rendre compte et assurer le suivi des missions de terrain. Les missions conjointes, autrement dit celles pour lesquelles l'observateur se joint à l'autorité forestière sur le terrain, sont à cet égard la méthode privilégiée. L'observateur doit cependant être habilité à entreprendre des missions indépendantes lorsque les autorités forestières ne peuvent ou ne veulent pas participer à cet exercice, comme cela a été le cas au Cambodge (voir Annexe II, section 1).

Les missions sur le terrain associent une stratégie systématique – consistant à couvrir progressivement l'ensemble des permis forestiers conformément au programme établi – à une vive capacité de réaction lorsque des dossiers spécifiques nécessitent une action immédiate. Cette dernière qualité implique généralement de recourir aux informations fournies par les services de renseignement sur des soupçons d'illégalité. Il importe de prendre soin de justifier la décision de se rendre à tel ou tel endroit, afin d'éviter tout risque d'accusation de partialité. Une grande réactivité à des événements spécifiques ne doit toutefois pas empêcher l'observateur d'accomplir des missions systématiques ; toutes les forêts doivent finir par être couvertes.

L'Encadré 4 présente les différentes étapes d'une mission d'OIF typique. Dans un souci de transparence, tous les rapports sont tenus à la disposition du public, ce qui est crucial car cela accroît les chances que des mesures soient prises. Au Honduras, l'observateur, la CONADEH, utilise son propre système de reporting, qu'il a adapté à la réalité hondurienne (voir Encadré 10).

Il est intéressant de noter certains parallèles entre l'OIF et le manuel du GIEC intitulé « Guide des bonnes pratiques et gestion de l'incertitude des inventaires nationaux de gaz à effet de serre », qui préconise que les résultats soient rendus publics lors des processus de vérification. Les recommandations quant aux points devant apparaître dans un rapport sont dans une large mesure les mêmes que ceux qui figurent dans des rapports d'OIF typiques, notamment : ce qui a été vérifié ; la façon dont la vérification a été effectuée ; les critères

⁴ Pour tout renseignement complémentaire sur les projets d'OIF mis en œuvre par Global Witness, consulter <http://www.globalwitness.org/pages/fr/ifm.html>. Pour tout renseignement complémentaire sur les projets d'OIF mis en œuvre par REM, consulter <http://rem.org.uk/independent-monitoring.html>.

Encadré 4 : Une mission d'OIF typique

Préparation de la mission

- Choisir la cible des missions – où se rendre, quand et pourquoi. Établir un calendrier réaliste des missions.
- Rassembler les informations pertinentes, en coordonnant les travaux de terrain avec d'autres participants (agences d'application de la loi, détenteurs de titres de propriété, représentants de la société civile pertinents).
- Préparer l'équipement et organiser la logistique.

Mise en œuvre de la mission

- Rencontrer toutes les parties pertinentes à la mission. Leur indiquer le contexte de la mission, écouter leurs points de vue et leurs informations les plus récentes.
- Réaliser les travaux de terrain. Toute infraction doit être consignée de manière adéquate (prise de notes, appareils GPS, photographies) en vue de rédiger un rapport objectif.
- Discuter des résultats avec les participants à la mission.

Suivi de la mission

- Rédiger un rapport de mission en renseignant sur les résultats et en présentant des conclusions et des recommandations.
- Soumettre le rapport au Comité de lecture afin qu'il fasse part de ses commentaires et qu'il le valide.
- Chercher à résoudre et débattre de toute modification susceptible de ressortir de l'examen du Comité de lecture.
- Publier le rapport et le diffuser parmi toutes les parties prenantes impliquées.
- Assurer le suivi des résultats le cas échéant, jusqu'à ce que les points soulevés dans le rapport aient été pleinement résolus.

utilisés pour sélectionner les priorités ; les limitations du processus ; le retour fourni par les examinateurs externes en synthétisant leurs principaux commentaires ; les mesures prises par l'agence chargée de procéder à l'inventaire à l'issue du processus de vérification ; et les améliorations qu'il est recommandé d'apporter aux inventaires ou les études qu'il convient de mener à un niveau international vu les résultats (GIEC, 2000).

Les projets d'OIF antérieurs et en cours ont été mis en œuvre à différentes échelles, notamment en fonction des ressources financières disponibles.

L'Encadré 5 résume les éléments clés se rapportant aux cinq projets pays mis en œuvre à ce jour, ainsi que les principales réussites et difficultés rencontrées.⁵

⁵ Pour tout renseignement complémentaire sur les projets d'OIF mis en œuvre par Global Witness, consulter <http://www.globalwitness.org/pages/fr/ifm.html>. Pour tout renseignement complémentaire sur les projets d'OIF mis en œuvre par REM, consulter <http://rem.org.uk/independent-monitoring.html>.

Encadré 5 : L'OIF dans cinq pays : faits, chiffres, réussites et difficultés

Cambodge

- *Faits et chiffres* : mis en œuvre par Global Witness (1999-2003), puis par la SGS (2003-2005). Équipe Global Witness : 3 membres du personnel de base, 1 assistant et contributions ponctuelles d'un directeur de projet basé à l'étranger. Les coûts du projet se sont élevés à un peu plus de 536 000 US\$ pour des travaux d'une durée totale de 32 mois (de décembre 2000 à octobre 2002, puis de décembre 2002 à août 2003). La SGS a ensuite repris le projet d'observation (2003-2005) – coût : 425 000 US\$ (janvier – décembre 2004).
- *Structure institutionnelle* : institutions hôtes : ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, et ministère de l'Environnement.
- *Réussites* : preuves concrètes et détaillées d'activités illégales et de corruption de haut niveau ; résiliation d'au moins deux grandes concessions qui fonctionnaient dans l'illégalité ; moratoire national sur les opérations forestières et l'activité de transport connexe.
- *Difficultés* : manque de volonté politique à l'égard d'une réforme sectorielle ; manque d'accès à l'information et aux zones de concession ; seules des missions indépendantes ont pu avoir lieu, les autorités n'ayant pas participé aux activités de terrain ; le gouvernement a mis fin au contrat de Global Witness en 2003 ; la SGS a opéré dans le cadre de TdR bien plus faibles.

Cameroun

- *Faits et chiffres* : mis en œuvre par Global Witness (2000-2005), puis par REM (de 2005 à ce jour). Équipe Global Witness : 1 chef d'équipe, 2 forestiers et 2 assistants. Coût mensuel moyen : 40 000 US\$ (2000 - 2005). Coût du projet actuel géré par REM : 33 000 US\$ par an.
- *Structure institutionnelle* : institution hôte : ministère des Forêts et de l'Environnement. Examen par les pairs effectué par le Comité de lecture.
- *Réussites* : 2000-2005 : les missions sur le terrain ont mis en évidence des preuves d'illégalité (par ex. exploitation forestière au-delà des limites de la concession, exploitation forestière sans autorisation) ; procès engagés et amendes infligées ; hausse de la motivation et de l'engagement des autorités forestières envers l'application de la loi ; mise en place d'un système de suivi des dossiers ; premier projet d'OIF à établir un Comité de lecture ; hausse de la transparence et de la responsabilité dans le secteur forestier et améliorations en matière d'application de la loi (voir Encadré 9 qui énonce de manière détaillée les opinions des parties prenantes sur la manière dont l'OIF au Cameroun a contribué à la réforme). De 2005 à ce jour : améliorations au niveau de l'application de la loi ; hausse des amendes infligées et des résiliations de titres forestiers ; baisse des infractions liées aux titres forestiers ; hausse de la capacité à percevoir les amendes infligées pour activités forestières illégales.
- *Difficultés* : peu de progrès réalisés au niveau des cas ainsi signalés ; évolution de la nature des pratiques illégales ; une modification progressive de la structure du pouvoir a entraîné une baisse de l'indépendance de l'observateur en 2005.

République du Congo

- *Faits et chiffres* : mis en œuvre par Forests Monitor et REM (de 2007 à ce jour). L'équipe se compose de 9 membres (2 chefs d'équipe, 2 forestiers, 1 expert GIS, 1 assistant, et une équipe parallèle de 3 membres de la société civile). Coût : moins de 87 000 US\$ par mois (3,1 millions US\$ pour 3 ans).

- *Structure institutionnelle* : financé par la Commission européenne, avec un protocole d'accord signé avec le ministère de l'Économie forestière, qui contraint toutes les parties. Examen par les pairs effectué par le Comité de lecture.
- *Réussites* : reconnu comme jouant un rôle clé en assurant la crédibilité des régimes d'attribution de licences au titre de l'AVP avec l'UE ; les travaux de terrain ont présenté des faits à l'appui des insuffisances de la gestion forestière et conduit à l'élaboration de recommandations propices à une amélioration.
- *Difficultés* : seules des missions indépendantes ont pu avoir lieu lors des phases initiales du projet en raison de l'inadéquation des communications du ministère ; les informations demandées par l'observateur n'ont pas toujours été fournies en temps utile par le ministère.

Honduras

- *Faits et chiffres* : phase I mise en œuvre conjointement par Global Witness et la CONADEH (2005-2006), phase II mise en œuvre par la CONADEH seule (de 2006 à ce jour). Coût : 100 000 US\$ pour la phase I (2 membres du personnel à temps partiel avec le soutien de personnel basé à l'étranger). Coût : 115 000 US\$ pour la phase II (chef d'équipe local et 3 forestiers).
- *Structure institutionnelle* : la CONADEH a été le premier hôte de l'OIF (dans le cadre d'un accord passé avec Global Witness) puis a assumé l'entière responsabilité du projet ; à l'heure actuelle, elle collabore étroitement avec l'administration forestière d'État du Honduras. Examen par les pairs réalisé par le Comité consultatif interinstitutionnel (CCI).
- *Réussites* : l'OIF est perçue comme un composant clé d'un système de freins et de contrepoids dans le secteur forestier ; elle est appelée à jouer un rôle primordial dans la surveillance de l'application de la loi forestière récemment entrée en vigueur ; le mécanisme d'examen (CCI) est doté d'une large représentation de parties prenantes ; travaux de terrain permanents pour rendre compte des activités illégales ; des « audits sociaux » (voir Annexe II, section 3) permettent aux populations locales de jouer un rôle proactif dans l'observation des forêts et de faire campagne en faveur d'une amélioration de la responsabilité et de l'application de la loi.
- *Difficultés* : en raison d'un manque de coordination parmi les agences d'application de la loi, peu de progrès ont été faits en matière de poursuite judiciaire des contrevenants ; un manque de sécurité financière menace la pérennité du projet.

Nicaragua

- *Faits et chiffres* : mis en œuvre par Global Witness (de 2006 à ce jour). Équipe : 2 membres du personnel, au départ à temps partiel et aujourd'hui à temps plein, avec le soutien de personnel basé à l'étranger. Coût total : 220 000 US\$ (d'août 2006 à septembre 2007, puis d'août 2008 à décembre 2009).
- *Structure institutionnelle* : institution hôte : l'autorité forestière nicaraguayenne.
- *Réussites* : des travaux menés conjointement avec l'autorité forestière ont entraîné une amélioration des compétences, de la motivation et des poursuites judiciaires à l'encontre des contrevenants ; le maintien d'une neutralité politique a permis à l'OIF de perdurer malgré les changements de gouvernement et d'instaurer une confiance durable ; le renforcement de l'élément « formation » permet de consolider les techniques d'observation des populations locales et aide le gouvernement à mettre en place ses propres Unités d'observation.
- *Difficultés* : le projet a bénéficié d'un budget limité ; l'obtention d'un financement à long terme reste le plus important obstacle à la poursuite des travaux ; le manque de stabilité politique pose un risque pour l'avenir.

La capacité d'adaptation de l'OIF présente des opportunités intéressantes. Au fur et à mesure que l'OIF évoluait au sein de différents projets, de nouvelles stratégies, activités et initiatives sont nées de la nécessité d'adapter le processus aux besoins locaux. Le Honduras et le Nicaragua offrent de très bons exemples de ce phénomène. Ainsi, au Honduras, les « audits sociaux » sont en train d'être testés dans différentes régions du pays. Ceux-ci devraient servir à renforcer la capacité des populations locales à enquêter sur les infractions forestières et à les consigner. L'objectif est ici de s'appuyer sur la connaissance locale étant donné que les populations qui vivent dans les forêts ou à proximité savent ce qui s'y passe, alors que les autorités forestières ne disposent que de capacités limitées et ne peuvent (ou ne veulent) pas toujours enquêter. Mais sans compétences d'investigation fortes, les autochtones ont du mal à se faire entendre – alors que s'ils savent présenter des preuves fiables, ils sont mieux placés pour lutter pour le respect de leurs droits, et l'application effective de la loi s'en trouve renforcée. Une fois qu'ils ont acquis les techniques appropriées, les groupes locaux n'ont plus besoin d'attendre l'intervention des autorités forestières pour rendre compte de ce qui se passe sur le terrain ; ils peuvent le faire eux-mêmes lorsque les preuves sont encore toutes récentes.

Au Nicaragua, le renforcement des capacités des populations locales est également en train d'être intégré aux principales activités du projet. Des représentants des autorités forestières participent eux aussi à la formation, ce qui permet de rapprocher les travaux de ceux de l'autorité forestière. Alors que le pays se décentralise, l'autorité forestière met actuellement en place des « Unités d'observation des districts » décentralisées. L'OIF joue à cet égard un rôle clé de médiateur du processus et émet des recommandations propices à l'instauration de ces Unités, qui devraient inclure des représentants d'organisations de la société civile formés dans le cadre du projet d'OIF. Le partage des compétences et le temps passé ensemble sur le terrain permet par ailleurs de rapprocher la société civile et le gouvernement et d'instaurer un climat de confiance. Cette approche permet également d'ouvrir des espaces favorables au débat et au dialogue. L'amélioration de la communication devrait permettre de mieux coordonner la lutte contre l'illégalité.

4. Impacts de l'OIF

L'OIF a eu un impact positif sur la transparence, la responsabilité, l'application de la loi et la gouvernance, à différents degrés selon le pays et la période. Cette section présente les différentes expériences à ce jour, suivies d'une discussion sur les indicateurs associés à l'OIF.

Encadré 6 : Retour d'information sur les projets d'OIF : amélioration des procédures, de la transparence et de la responsabilité

Cameroun

- « *Du fait de l'adoption d'une méthode systématique de sélection des titres à inspecter, l'objectif ultime étant une couverture totale, le personnel de [l'agence d'application de la loi forestière] est désormais plus motivé et plus consciencieux.* » (Global Witness, 2005c)
- « *Les listes détaillant le recouvrement des [amendes, dommages-intérêts résultant d'infractions] publiées par le ministère sont désormais plus claires et plus étayées* » (Global Witness, 2005c).
- « *L'accès aux rapports de mission de la Brigade nationale de contrôle constitue un pas en avant indéniable pour la transparence* » (REM, 2006a).

Honduras

- Les rapports d'OIF « *ont été un composant significatif d'un rapport sur l'exploitation forestière illégale au Honduras publié en 2005 par l'EIA [Environmental Investigation Agency] et le CIP [Centre for International Policy], ce qui a renforcé l'intégrité de ce rapport* » (CONADEH et Global Witness, 2006).
- « *Les enquêtes sur l'exploitation forestière illégale et les rapports de l'observateur indépendant Global Witness démontrent combien les volumes de bois d'œuvre sont sous-estimés lorsqu'ils sont vendus aux enchères et combien la définition des zones [de récolte] laisse à désirer, permettant ainsi une exploitation au-delà des limites autorisées* » (MAO, 2006).

Nicaragua

- « *Nous estimons que l'OIF a engendré une hausse de la crédibilité de l'institution et, qui plus est, l'image autrefois négative de l'INAFOR s'est améliorée. Tout cela est le fruit des mesures prises pour améliorer le contrôle exercé sur le secteur, sous la forme de missions d'observation accompagnées de l'observateur indépendant, et des initiatives qui ont ensuite été prises par l'institution* » (Global Witness, 2007a).

4.1 Procédures, transparence et responsabilité

L'un des impacts initiaux de l'OIF est souvent une hausse substantielle de la quantité, de la qualité et de la crédibilité de l'information sur les systèmes de gestion et de contrôle des forêts, l'activité illégale et les sanctions. Dans de nombreux pays, les litiges relatifs à la tenure forestière, à la cartographie cadastrale et à la légalité et/ou la légitimité des titres forestiers et autres permis sont légion. L'OIF les met en évidence et, souvent dans de brefs délais, toute une série d'informations se retrouve dans le domaine public – dont l'identité des titulaires des permis, la nature, le lieu et la durée des permis, et les prévisions en termes de production ou de recettes telles que les quotas annuels d'abattage. Ces informations, une fois que l'observateur s'est assuré de leur qualité et que le Comité de lecture les a validées, fournissent des données fiables et utiles à la prise de décisions, tant dans le secteur forestier qu'au sein des agences gouvernementales connexes (douanes, commerce, finances, planification économique, etc.).

L'introduction d'un Comité de lecture dans la structure de l'OIF au Cameroun peu après le lancement du projet en 2000 a représenté une évolution importante des procédures d'OIF. La validation des résultats des missions au moyen de ce mécanisme a permis de rendre publiques les actions de mise en application de la loi et d'engager des poursuites judiciaires. Conséquence : l'imposition de plus en plus de sanctions conformes à la législation et une plus grande transparence de la perception des amendes, d'où un moindre risque que les recettes de l'État soient détournées à des fins frauduleuses. La responsabilité publique de l'autorité forestière s'en est trouvée renforcée.

L'OIF a contribué à développer les compétences, les connaissances et l'efficacité des acteurs locaux :

- En Indonésie, au Libéria et en RDC – trois pays où l'OIF n'a pas encore été totalement mise en œuvre –, des formations s'adressant aux acteurs de la société civile locale ont servi à développer les techniques d'observation, ce qui a renforcé les capacités de ces acteurs à exiger des comptes du gouvernement.
- Au Cameroun, l'observateur a créé une version simplifiée et accessible du droit forestier pour permettre à la population de reconnaître plus facilement les cas d'atteintes à celui-ci.
- Dans la quasi-totalité des projets d'OIF, l'observateur, au moyen d'ateliers et de missions conjointes, a permis aux organisations de la société civile de développer leurs capacités de détection et de définition des activités illégales, ainsi que d'élaboration de pétitions, de rapports, de propositions et de plans d'action. Dans certains cas, une formation spécialisée a été proposée sur le fonctionnement du système judiciaire et les critères de recevabilité des preuves. Par exemple, il est important de savoir comment la vidéo, les photographies, le GPS ou les données issues de l'imagerie distante seront traités par les tribunaux avant de recourir à ces méthodes.
- Au Cameroun, un système électronique de suivi des dossiers conçu par Global Witness en collaboration avec les ministères pertinents (a) renseigne sur les dates des visites dans les différentes zones forestières et les problèmes qui y ont été constatés (cette transparence protège l'observateur d'accusations de partialité) et (b) permet de suivre l'évolution des dossiers juridiques jusqu'à leur conclusion.
- Au Nicaragua, la formation « sur le tas » des autorités chargées de l'application des lois, conjuguée à des ateliers de formation ciblés, a permis de sensibiliser aux avantages qu'offrent des travaux de terrain approfondis et à l'impact positif de ceux-ci sur l'application des lois.⁶

Au niveau des gouvernements, l'OIF a souvent pour effet d'améliorer les informations rendues publiques. Ainsi, au Cameroun, la publication trimestrielle de listes des infractions et des pénalités a été instaurée en 2004, qui s'appuie sur les rapports de l'observateur.⁷ Au Honduras et au Nicaragua, les autorités forestières répondent périodiquement aux rapports de l'observateur en faisant notamment le point sur les actions correctives mises en œuvre.

Rapprocher les différents incidents d'un modèle systémique est un aspect important de la capacité d'un observateur à faire comprendre l'économie politique du secteur. Un modèle reposant sur (a) une série de rapports de terrain, (b) des synthèses/rapports thématiques occasionnels, qui (c) contiennent une évaluation du degré d'observation des recommandations, contribue à fournir des éléments de preuve fiables sur la progression des mesures politiques prises par les autorités, pouvoirs publics comme bailleurs de fonds. Les enquêtes consacrées à différents mécanismes de l'illégalité ont permis d'identifier les défaillances du système et des solutions pour y remédier.

⁶ Au moment de la rédaction du présent rapport, un guide simplifié de l'OIF au Nicaragua est au cours de préparation.

⁷ Des déclarations officielles ont été annoncées en avril et octobre 2004. Voir « Communiqué N°0097/MINEF/SG/CJ/UCC du 22/10/04 » publié dans les journaux locaux ; 22 octobre 2004.

4.2 Application de la loi

Le principal groupe ciblé par l'OIF est généralement l'agence d'application pertinente, surtout lorsque l'observateur est à même de collaborer étroitement avec elle. Dans bien des cas, cette relation a grandement amélioré le professionnalisme et la motivation de l'agence tant pour les travaux de terrain que pour les travaux de suivi.

Sur le terrain

Au Cameroun et au Nicaragua, un programme de travaux de terrain réalisé conjointement par les agents chargés de l'application de la loi et l'observateur a permis d'accroître la fréquence des missions sur le terrain en obtenant de toutes les entités qu'elles s'engagent à l'égard du

Encadré 7 : Retour d'information sur les projets d'OIF : amélioration de l'application de la loi

Cameroun

- L'Unité centrale de contrôle chargée de l'application de la loi forestière a appris à optimiser son mode de fonctionnement (fonctionnaire cité dans Cerutti et Assembe, 2005).
- « *L'émission de [constats d'infraction] et de poursuites judiciaires pour exploitation forestière illégale a considérablement augmenté* » (Global Witness, 2005c).
- Hausse du nombre d'amendes infligées par le gouvernement et de la résiliation des titres forestiers du fait des enquêtes communes (REM, <http://rem.org.uk/>).
- Hausse significative de la surveillance annuelle des titres forestiers par des missions gouvernementales, ainsi que du nombre et de la qualité des rapports de mission de fonctionnaires (REM, <http://rem.org.uk/>).
- Hausse constante de la capacité du gouvernement à percevoir les amendes infligées pour activités forestières illégales (REM, <http://rem.org.uk/>).

Honduras

- L'autorité forestière (AFE-COHDEFOR) a chargé une commission du suivi des rapports de l'observateur. Cette commission a vérifié les conclusions de l'observateur et pris les mesures qui s'imposaient, y compris des sanctions à l'encontre du personnel technique impliqué dans ces dossiers.
- À titre d'exemple d'initiative prise par une institution autre que le ministère des Forêts, le FEMA (procureur hondurien en charge de l'Environnement) a ordonné la fermeture définitive d'une scierie sur la base de preuves présentées par l'observateur. Il a par ailleurs donné suite à d'autres rapports d'OIF en se rendant sur les sites signalés dans le but de corroborer les informations recueillies par l'observateur (CONADEH et Global Witness, 2006).

Nicaragua

- « L'[OIF] a contribué à inciter l'institution à s'intéresser davantage au suivi et à la surveillance des plans de gestion approuvés. Les missions d'observation ont contribué à identifier les multiples faiblesses du secteur... [Cela] a conduit à la réactivation du département de surveillance et de suivi et à l'embauche de nouveaux membres du personnel pour ce département, qui était jusque-là inactif. À l'issue des missions d'observation menées sur le terrain, l'approbation de nouveaux plans de gestion a été suspendue et un processus d'examen de ces plans a été initié » (Global Witness, 2007a).

programme dès l'étape de planification. Contrairement à l'opinion dominante parmi nombre d'autorités forestières aux ressources limitées, selon laquelle les travaux de terrain sont impossibles, ce programme a démontré qu'ils étaient tout à fait faisables sous réserve de volonté politique.

L'amélioration de la qualité des données et des techniques de gestion résultant de l'adoption de l'OIF a permis à l'agence camerounaise chargée de l'application des lois de mener ses travaux de manière bien plus organisée et systématique. Des améliorations ont été observées au niveau des compétences techniques de l'agence grâce à une formation formelle, à une expérience accrue et au soutien octroyé en matière d'examen par les pairs par l'observateur sur le terrain. Les agents chargés de l'application de la loi ont développé leur conscience professionnelle et assument désormais leurs fonctions avec un engagement et une motivation accrues. La cohérence avec laquelle ces agents appliquent les procédures légales et réglementaires, par exemple en émettant des constats d'infraction à l'encontre des contrevenants, en est un bon indicateur.

Suivi des infractions

La transparence et l'efficacité conférées par l'OIF au Cameroun et au Nicaragua ont favorisé une accélération de l'émission de constats d'infraction et de rapports de meilleure qualité. Ces améliorations ont contribué à mettre en évidence des preuves suffisamment fiables pour se conclure par des condamnations. Cela indique combien il importe de faire preuve de diligence lors de la collecte des informations. Un style de rapport homogène a également été choisi pour veiller à ce qu'aucune information ne soit omise. Il s'est avéré que des rapports précis et exhaustifs avaient plus de chances de se traduire par la prise de mesures correctives.

4.3 Gouvernance : modifications apportées au cadre juridique / à l'environnement opérationnel

L'impact le plus important et le plus durable de l'OIF a été l'ouverture de débats sur la gouvernance au sein du secteur et au-delà. Il ne fait aucun doute que le processus a engendré la création d'un « espace politique » au sein duquel l'ensemble des parties prenantes se sentent capables de parler des différentes questions soulevées. Dans tous les pays où l'OIF a été mise en œuvre, à l'exception du Cambodge, l'État, y compris l'autorité forestière, s'est trouvé renforcé du fait de son désir de partager la responsabilité tant avec les agences gouvernementales qu'avec les citoyens. La crédibilité des agences d'application de la loi s'est accrue au niveau local et international. L'OIF a également doté la société civile d'un moyen de communiquer ses préoccupations, stimulant ainsi encore davantage l'élan en faveur d'une réforme, d'une organisation politique et d'une participation démocratique.

Une responsabilité partagée

Dans les pays où ils ont été institués, les Comités de lecture soulèvent de nombreux débats. Le principe de responsabilité partagée permet aux Comités de servir d'intermédiaire entre les individus ou les groupes de parties prenantes. Ils favorisent une approche constructive à travers des débats, mais une fois qu'un accord a été conclu et que les rapports sont validés et publiés, le Comité assume la responsabilité collective de leur contenu.

Les activités d'OIF ont également entraîné la participation d'autres agences d'État, par exemple le ministère de la Justice et des Finances, conséquence directe des enquêtes sur les liens entre diverses activités illégales.

Lutte contre la collusion

« De nombreux programmes [de lutte contre la corruption] ne sont que des remèdes empiriques ou des stratégies reposant sur un modèle unique qui ont peu de chances de réussir. Pour que

Encadré 8 : Retour d'information sur les projets d'OIF : modifications apportées au cadre juridique/à l'environnement opérationnel

Cambodge

- « La SGS a constaté que la question de la juridiction applicable à l'élimination des infractions forestières manquait de clarté... La SGS a appris qu'une nouvelle législation était en cours d'élaboration afin de remédier à ce problème » (SGS, 2005).

Cameroun

- « Le projet a modifié l'environnement politique dans lequel les questions liées à la gouvernance forestière étaient traitées... [II] a contribué à instaurer un cadre dans lequel les parties prenantes locales et internationales ont davantage de possibilités de participer au débat sur la gestion des forêts et [peuvent] examiner minutieusement les agences gouvernementales responsables » (Global Witness, 2004).
- « Les exploitants industriels les meilleurs font désormais preuve d'un grand sérieux qui était autrefois rare ; c'est un changement encourageant et louable » (Brown et al., 2004).
- Le ministère des Forêts a publié un examen complet de la stratégie officielle de contrôle des flux de bois s'appuyant en partie sur certains éléments démontrant l'inadéquation de la stratégie antérieure, éléments fournis par Global Witness en tant qu'observateur indépendant des forêts (ministère des Forêts et de la Faune, Cameroun, 2005).
- « Un grand nombre d'acteurs du secteur forestier considèrent de plus en plus l'Observateur indépendant comme un partenaire indispensable » (REM, 2006a).

Honduras

- « L'OIF fournit au grand public une perspective indépendante et plus crédible ; lorsque l'AFE-COHDEFOR fait bien les choses, elle lui donne une source d'information qui permet à l'AFE-COHDEFOR de corriger les défaillances internes et d'améliorer ses actions. Au personnel technique de l'AFE-COHDEFOR qui fait du bon travail, l'OIF offre un soutien précieux en matière de détection de l'exploitation forestière illégale. Et pour ceux qui font mal leur travail, l'OIF est un véritable casse-tête. L'OIF offre un soutien considérable à l'AFE-COHDEFOR en termes de surveillance de la performance du personnel de cette institution sur le terrain » (AFE-COHDEFOR, 2006).
- « Les rapports de l'OIF sont corroborés par l'AFE-COHDEFOR, après quoi les dénonciations qui s'imposent sont émises. Les rapports servent aussi à passer en revue les procédures de mise en œuvre actuelles et à rechercher de meilleures solutions propices à l'amélioration des contrôles forestiers » (AFE-COHDEFOR, 2006).

Nicaragua

- « Un aspect important et utile pour le pays en général a été le lancement de ce processus [le travail d'OIF], le fait que l'on essaie de l'introduire dans un pays où le changement et les nouvelles expériences suscitent d'habitude la méfiance. Du fait de nos traditions, nous sommes très attachés aux pratiques établies et cette activité est totalement nouvelle et impartiale. [...] L'OIF a établi la norme, et le secteur inspire à nouveau respect et crédibilité grâce aux travaux d'un tiers qui évalue les opérations forestières sans assumer la fonction de juge ni s'impliquer dans la démarche d'octroi de permis, de réglementation, de contrôle, etc. » (Global Witness, 2007a).
- « On perçoit un certain impact [parmi les exploitants sérieux] qui sont désormais plus conscients de la nécessité de faire preuve de responsabilité lors de la mise en œuvre du système de gestion forestière, conformément au cadre juridique en vigueur » (Global Witness, 2007a).

les programmes marchent, ils doivent identifier le type de corruption ciblé et s'attaquer aux causes ou 'moteurs' sous-jacents et spécifiques au pays du dysfonctionnement de la gouvernance » (Shah et Schacter, 2004)

Le secteur forestier des États fragiles se caractérise souvent par des alliances stratégiques et de longue durée conclues entre l'industrie et l'État, avec un degré élevé de confiance mutuelle. Les entreprises apportent un soutien aux hauts fonctionnaires, aux hommes politiques, ou encore aux partis politiques, et des dessous de table peuvent être considérés comme une assurance que l'on contracte pour éviter de se voir infliger des pénalités pour activités illégales. La corruption peut revêtir un grand nombre de formes. Elle peut notamment permettre de se procurer un permis d'exploitation, de s'éviter des poursuites judiciaires ou de se dispenser de s'acquitter de taxes. Dans les États fragiles, le secteur privé peut négocier des dessous de table moins importants car la répression est faible, et l'instabilité fait que les fonctionnaires et personnalités politiques sont soucieux de maximiser leurs bénéfices à court terme. L'OIF a contribué à exposer les cas de corruption collusive de ce type et a eu un effet dissuasif. Dans les cas où « *ni la personne qui offre des dessous de table ni celle qui les reçoit n'a intérêt à rendre compte de ces faits ou à protester [et] la corruption collusive est insidieuse, difficile à détecter, et donc plus persistante* » (Smith *et al.*, 2003), les techniques d'investigation conférées par l'OIF, conjuguées aux preuves rassemblées sur le terrain, ont permis de mettre en évidence les liens complexes entre différents acteurs qui opèrent dans l'illégalité. Ainsi, au Honduras, l'observateur a contribué à démontrer que le manque de gouvernance et un fort degré de corruption engendraient l'exploitation illégale de grandes quantités d'acajou dans la plus importante zone protégée du pays (Global Witness, 2009a).

L'OIF a de nombreuses fois présenté des preuves dans le but d'éliminer ces liens. Par exemple, l'OIF a révélé des cas où des entreprises déjà impliquées dans des activités illégales continuaient d'avoir le droit de faire des offres lors de ventes aux enchères publiques ; où les délimitations d'exploitations forestières ou de parcelles ont été modifiées à l'issue d'une mise aux enchères publiques ; et où certains types de permis avaient été octroyés alors que de précédentes décisions ministérielles stipulaient qu'ils devaient être résiliés. Dans certains cas, les observateurs ont recommandé que les pouvoirs discrétionnaires soient révoqués car ils étaient utilisés à mauvais escient, et ont mis en évidence certaines grandes concessions qui semblaient « hors limites » et ne faisaient donc l'objet d'aucune visite de la part des agents chargés de l'application de la loi.

Participation des citoyens

Les autorités ne peuvent à elles seules contrôler les activités forestières, qu'elles soient légales ou non. Le public doit également être impliqué à différents niveaux, notamment en signalant les activités suspectes, en participant à la formulation de politiques ou en exigeant des comptes du gouvernement.

L'observateur jouissant d'un statut indépendant et d'une grande crédibilité, il représente désormais une entité fiable qui regroupe toutes les dénonciations, les informations, etc. N'importe qui peut lui transmettre des renseignements, auxquels il se doit de donner suite. Et son indépendance assure également que des missions de vérification ultérieures confirment les faits et que les dénonciations abusives soient évitées.

À moyen terme, l'OIF contribuant à remédier aux insuffisances des systèmes et des procédures, et une suite étant donnée à toutes les réclamations et dénonciations, les citoyens sont d'autant plus enclins à réunir des preuves et exiger des comptes de l'autorité. L'OIF engendre une dynamique qui fait que les problèmes que l'on taisait par le passé sont aujourd'hui mis en exergue. Les populations ont désormais le courage de soumettre leurs doléances aux autorités forestières. Elles ont notamment : réclamé l'ouverture d'enquêtes judiciaires ; exigé d'accéder aux documents utilisés dans le cadre de la gouvernance forestière ; et affirmé leur droit d'examiner minutieusement les plans de gestion forestière.

5. Enseignements de l'OIF en vue de la stratégie REDD

Une décennie après sa création, l'OIF continue de démontrer sa valeur en s'attendant aux questions que sont la gouvernance et la transparence dans le secteur forestier. Même si l'OIF n'est pas la seule solution aux problèmes complexes associés à l'application de la loi forestière, elle apporte un soutien largement reconnu aux pays dans lesquels elle a été lancée.

Sa mise en œuvre s'est accompagnée de nombreuses réussites, mais aussi de difficultés, qui peuvent procurer des enseignements utiles aux travaux de conception et de mise en œuvre d'un processus d'observation indépendante dédié à la stratégie REDD (OI-REDD).⁸

5.1 Enseignements à tirer de la conception de l'OIF

5.1.1 Participation des parties prenantes

Concevoir un projet d'OIF prend du temps, notamment parce qu'il s'agit généralement d'un exercice participatif impliquant l'ensemble des acteurs depuis les phases initiales jusqu'à la mise en œuvre complète du projet. Cela constitue indéniablement l'une des qualités essentielles de l'OIF, et permet non seulement d'optimiser l'impact des travaux, mais aussi de préserver sa stabilité. L'observateur, en collaborant d'une manière relativement étroite avec toutes les parties prenantes, parvient à maintenir sa crédibilité.

La plupart des projets d'OIF sont précédés de missions d'évaluation. Celles-ci permettent d'identifier et de rencontrer les parties prenantes au secteur forestier, d'expliquer la nature des travaux et d'entendre leurs points de vue, leurs préoccupations et leurs attentes, ainsi que leurs idées quant à la manière dont l'OIF pourra les aider dans leur travail, et réciproquement. Dans la mesure du possible, ces contacts sont entretenus tout au long des travaux, et le fait d'encourager la participation entraîne la création d'espaces propices au débat. Le premier atelier régional de l'OIF au Honduras, organisé en 2006, en est un bon exemple : les autorités forestières du Costa Rica, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et de Panama (les pays qui disposent des plus importantes ressources forestières d'Amérique centrale) y ont dressé un bilan franc du statut de l'exploitation forestière illégale dans leur pays. C'était la première fois que ce thème, jusqu'alors pratiquement tabou, faisait l'objet d'un débat ouvert dans le cadre d'un atelier international réunissant de hautes autorités du secteur forestier d'Amérique centrale. Les ateliers d'OIF nationaux et régionaux qui ont suivi se sont appuyés sur cette expérience et ont apporté une valeur ajoutée supplémentaire en termes de formation.

5.1.2 Mandat

L'OIF se révèle particulièrement utile lorsque l'énoncé de son mandat a une portée générale qui lui permet d'aborder toutes les questions ayant trait à l'application de la loi forestière, à la transparence et à la gouvernance.

Vu la multitude d'activités que l'observateur peut avoir à mener, une hiérarchisation judicieuse des différentes tâches assure une utilisation optimale des ressources disponibles. Une certaine souplesse permet une grande réactivité aux situations d'urgence. L'établissement de priorités exige de l'observateur qu'il comprenne le contexte du pays (lois, application de celles-ci, questions brûlantes et politiques) afin de mieux identifier les points susceptibles d'être préoccupants.

L'OIF adopte souvent une approche pragmatique et commence par s'atteler aux activités illégales les plus manifestes – et les plus importantes –, pour ensuite intégrer d'autres composants à ses travaux. Ainsi, au Honduras et au Nicaragua, le simple fait de vérifier les délimitations des concessions forestières a mis en évidence de graves atteintes aux plans de gestion établis. Au Cameroun, de nouveaux éléments ont été intégrés aux travaux au fur et à mesure que l'OIF – et la nature de l'illégalité constatée – évoluaient.

⁸ L'application de ces enseignements est décrite dans le rapport *Instaurer la confiance dans la REDD – L'observation au-delà du carbone*.

Un autre aspect crucial du mandat de l'OIF est la liberté de divulguer l'information. En effet, celle-ci n'est efficace qu'à condition que les gens y aient accès et puissent s'en servir. Dans bien des cas, des mesures ont été prises du fait de l'utilisation ultérieure qu'ont faite les autres entités (qu'il s'agisse d'institutions gouvernementales, d'organisations de la société civile, etc.) des résultats de l'observateur. L'une des principales priorités de tous les projets d'OIF reste la transparence et la responsabilité. Or, cela entraîne également des frictions plus ou moins importantes avec les différents gouvernements.

Enfin, l'instauration de synergies efficaces, la coordination des travaux et le partage de l'information entre l'OIF et les institutions gouvernementales autres que le ministère des Forêts sont autant d'éléments qui contribuent à garantir que des mesures soient prises. Le mandat de l'OIF au Nicaragua, par exemple, énumère les institutions avec lesquelles l'observateur souhaiterait coopérer. Au Honduras, les agences chargées de l'application de la loi ont donné une suite plus ou moins efficace aux conclusions de l'observateur.

5.1.3 Sélection des observateurs

La réussite de l'OIF dépend de prestataires ayant déjà fait preuve dans leur parcours d'indépendance, de crédibilité, de rigueur et d'objectivité. Le maintien de leur objectivité est en fait l'aspect le plus simple de leur mission ; mais parvenir à être perçus comme des acteurs objectifs est plus délicat. Dans la quasi-totalité des pays où l'OIF a été conçue et mise en œuvre, l'objectivité de l'observateur a été mise en doute à un moment ou à un autre. Ainsi, au Cambodge, le gouvernement a émis des critiques directes à son égard, d'où une rupture des relations. Au Nicaragua, la couverture médiatique de l'OIF a engendré des tensions au sein du gouvernement, mais l'observateur, en restant objectif et ouvert au dialogue, a globalement permis de maintenir une relation constructive.

Les observateurs ont souvent été contactés et sélectionnés directement, même si, dans l'idéal, ils devraient être sélectionnés par le biais d'un processus transparent, éventuellement sous la forme d'un appel à propositions. À ce jour, cela ne s'est produit qu'au Cameroun, au bout de cinq années de travaux d'OIF ; à noter toutefois qu'un processus d'appels à propositions a récemment été lancé par la RDC et le Gabon.

Les équipes d'OIF sont multidisciplinaires, conjuguant des compétences techniques (essentiellement de la part des forestiers) et une expertise juridique (grâce aux juristes qui assurent le suivi des cas signalés). Un soutien administratif facilite, le cas échéant, le bon déroulement des projets, tant d'un point de vue bureaucratique que logistique. Étant donné la complexité et la grande diversité des questions se rapportant à la stratégie REDD, les équipes d'observation exigent des compétences et une expérience encore plus vastes que celles qui sont normalement requises dans le cadre de l'OIF, notamment une connaissance de la méthode d'estimation des stocks de carbone et des flux, etc.

Un ensemble de normes minimales applicables à l'OIF (voir Encadré 1) permet de veiller à la qualité constante du processus d'observation. En effet, un affaiblissement des TdR et de l'indépendance de l'observateur risquerait de nuire à l'OIF. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit au Cambodge en 2003 et au Cameroun en 2005 ; cependant, les conséquences au Cameroun n'ont pas été aussi graves qu'au Cambodge (voir Annexe II, sections 1 et 2 pour de plus amples renseignements).

Les observateurs proviennent en général d'organisations de la société civile. Les prestataires font appel à divers experts locaux et internationaux pour la mise en œuvre de l'OIF. Pour assurer sa pérennité, l'OIF au Honduras a progressivement été confiée à une organisation locale (voir Annexe II, section 3), tandis qu'au Nicaragua, une démarche similaire est en cours, l'objectif étant de rendre le processus participatif en incluant diverses organisations locales. Vu le mouvement de décentralisation dont le pays fait l'objet à l'heure actuelle, la participation des communautés locales au processus d'observation est essentielle au contrôle des activités forestières.

Trois étapes peuvent être identifiées : premièrement, l'OIF est conçue et mise en œuvre par une organisation internationale ou par une alliance entre une ONG internationale et une ONG locale. Deuxièmement, l'OIF est confiée à un partenaire local, auquel l'organisation internationale apporte son assistance. Troisièmement, le partenaire local se charge intégralement de l'OIF, celle-ci devenant ainsi un composant intégral et permanent d'un système de freins et de contrepoids.

5.1.4 Comité de lecture

Il s'est avéré très utile de mettre en place un Comité de lecture à titre de mécanisme d'examen par les pairs, qui joue à la fois le rôle d'intermédiaire face aux entités ayant des intérêts catégoriels, et celui de plate-forme chargée de débattre des rapports de l'observateur et d'assumer les responsabilités communes. La régularité des réunions fait que les mesures prises et les problèmes signalés ne sont pas mis au rebut. Le Comité a également réussi à renforcer les capacités des participants et leur sentiment d'adhésion au projet. Au Cameroun, les participants comprenaient des fonctionnaires du ministère des Forêts, des bailleurs de fonds et l'équipe d'OIF. En République du Congo, la société civile en faisait partie, tandis qu'au Honduras, la participation a été étendue pour inclure des représentants de la société civile ainsi que différentes agences gouvernementales. Une large représentation est propice à des discussions plus riches de sens et à l'obtention d'un vaste consensus sur les points convenus.

La composition du Comité doit veiller à représenter tous les points de vue. Au Cameroun, Global Witness s'est rendue compte que les représentants du gouvernement sont en général bien plus nombreux que les autres participants. En revanche, au Honduras, la participation est plus diversifiée. Il est primordial que la représentation soit large, et que les membres du Comité puissent présenter leurs points de vue en toute liberté. Tous doivent avoir la possibilité de s'exprimer. La question de savoir comment prévenir toute coercition est largement ignorée au sein des Comités de lecture existants, et il convient de s'y pencher d'un peu plus près.

Les Comités de lecture du Cameroun et du Honduras ont convenu de procédures spécifiques, notamment la fréquence de leurs réunions, la structure de leurs discussions et le mode de validation des rapports. Il est important de s'assurer de dresser le procès-verbal des réunions pour que les discussions et les points d'action soient consignés et fassent l'objet d'un suivi. Au Honduras, le procès-verbal est envoyé à tous les membres du Comité et publié sur le site Web de l'observateur.

5.1.5 Financement

L'OIF est particulièrement efficace lorsqu'elle peut compter sur un financement durable. Au Cameroun, un engagement financier de trois ans, lancé en 2002, a permis d'embaucher toute une équipe, de mettre en place un bureau et d'acquérir tout le matériel nécessaire. Il a permis à l'observateur de concevoir et de convenir d'un plan de travail avec l'autorité forestière, d'où la possibilité de réaliser des travaux de manière bien plus systématique. Qui plus est, le projet a été perçu comme une initiative durable, ce qui a contribué à l'instauration de relations de travail solides avec les parties prenantes camerounaises. À l'issue d'un processus d'appel à propositions, un nouvel engagement financier de trois ans a été conclu, permettant de poursuivre l'OIF.

À noter toutefois qu'en Amérique centrale, les projets ne bénéficient que de budgets très limités, les engagements financiers à long terme des bailleurs de fonds ne s'étant pas matérialisés. Il va sans dire que le financement devrait s'aligner sur les activités de l'observateur, plutôt que le contraire. Mais en Amérique centrale, c'est justement l'inverse qui constitue la norme, et ce, bien que la communauté des bailleurs de fonds ne cesse de faire l'éloge de l'OIF tant au Honduras qu'au Nicaragua.

5.2 Enseignements à tirer de la mise en œuvre de l'OIF

5.2.1 Volonté politique

La volonté politique et les relations avec l'institution hôte sont des aspects primordiaux pour l'efficacité de l'OIF. L'expérience au Honduras et au Nicaragua démontre qu'une volonté politique peut bel et bien engendrer des résultats constructifs. En revanche, l'expérience du Cambodge met en évidence combien il est difficile d'obtenir les résultats escomptés en l'absence d'une volonté politique favorable à la coopération et d'un engagement à l'égard des réformes, et combien la relation avec l'institution hôte est importante. Une corruption aux plus hauts niveaux de la hiérarchie a engendré une rupture des relations avec l'observateur (Global Witness) dans un contexte d'accusations de partialité portées par le gouvernement. Cette corruption a persisté et a empêché de faire avancer l'initiative de contrôle du secteur forestier (Global Witness, 2007b). Cette expérience indique indéniablement, d'une part, l'importance d'un système d'observation fort si l'on tient à éliminer les activités illégales et la corruption dans le secteur forestier et, d'autre part, le rôle que jouent les pressions externes en cas de corruption endémique à un échelon élevé de la hiérarchie. Le cas du Cambodge montre également que le non-respect de normes minimales, telles que l'accès à l'information et la liberté d'opération, nuit à une démarche d'observation indépendante.

5.2.2 Séparation des rôles

Un projet d'OIF ne peut être mis en place que s'il existe déjà un système à surveiller. Une mission pilote de quatre mois menée en 2007 en RDC (Global Witness, 2007c) a mis en évidence des preuves de mauvaise performance des entreprises d'exploitation forestière, un cadre juridique contradictoire et inadéquat, une présence insuffisante de l'autorité forestière sur le terrain et l'absence de toute capacité d'application de la loi. L'étude pilote a recommandé des modifications institutionnelles et juridiques majeures avant que l'OIF puisse être lancée à long terme, faute de quoi l'observateur risquait d'avoir à assumer le rôle qui incombait en réalité aux autorités, ce qui aurait donné l'impression qu'un système de gestion forestière existait déjà et fonctionnait correctement.

L'OIF ne consiste pas simplement à doter un pays d'un « gendarme » supplémentaire, mais aussi à engendrer un changement systémique. Pour que l'impact soit durable, l'observateur doit éviter d'assumer le rôle des agences d'application ou de vérification de la loi. Mais étant donné que les observateurs ne contrôlent pas ces agences d'État, les effets durables ne sont pas des conséquences inévitables de l'OIF. Le statut des agents chargés de l'application et de la vérification au sein de l'autorité forestière, les niveaux de rémunération, la sécurité de l'emploi et tout programme de réforme en cours sont autant d'éléments qui influent sur le résultat final. Un environnement coopératif, permettant à l'observateur de travailler étroitement avec des fonctionnaires tournés vers l'avenir, augmentera les chances d'obtenir des changements durables. Inversement, si d'autres facteurs sont en jeu qui nuisent à la réforme, par exemple une corruption de haut niveau ou un manque de volonté politique, ou si l'OIF n'est pas menée correctement, les fonctionnaires peuvent se sentir démotivés.

5.2.3 Travaux de terrain et rapports

Les enquêtes de terrain constituent le cœur des travaux de l'OIF. D'une manière générale, les missions conjointes s'avèrent être les plus efficaces, l'observateur associant son savoir et ses compétences à celles de l'autorité forestière et des autres parties impliquées. Le fait de passer du temps ensemble sur le terrain contribue également à renforcer la confiance et la motivation. Résultat : l'atmosphère de travail est bien plus constructive, et les différentes parties n'ont pas à se sentir sur la défensive.

Les rapports approfondis et objectifs de l'OIF, les conclusions et les recommandations qu'elle émet en matière d'actions à mettre en œuvre, la diffusion de ces conclusions et recommandations

parmi les personnes pertinentes et leur mise à disposition sur le site Web sont autant d'éléments qui dotent la société civile et les autres parties prenantes d'un accès à l'information.

Les rapports de l'observateur doivent contenir des informations de qualité, détaillées, objectives et présentées selon un format cohérent. Les documents fournis par l'observateur sont essentiellement des rapports de mission individuels qui doivent se conformer à une structure homogène pour que le lecteur n'ait aucun mal à y trouver les informations qui l'intéressent. La cohérence permettra également de comparer et d'analyser les rapports ultérieurement, notamment lorsqu'il s'agira d'identifier des tendances et l'évolution du mode d'opération de l'exploitation forestière illégale, et de présenter des informations dans des rapports périodiques appelés à être traduits, dans la mesure du possible, en langue locale.

L'une des clés de la réussite des rapports d'OIF est le fait qu'y sont fournies des preuves indéniables s'appuyant sur des informations – même si elles sont critiques à l'égard de l'autorité –, et que ceux qui ont fourni ces informations auront plus de mal à récuser. La sensibilisation du public aux preuves et leur examen minutieux rendent impérieuse la nécessité d'agir à l'encontre de ceux dont on soupçonne qu'ils ne se plient pas aux règles en vigueur.

5.2.4 Planification et suivi

L'efficacité de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des activités est essentielle à la réussite de tous les projets d'OIF. Elle est également propice aux travaux des agences d'application et de vérification de la loi, qui requièrent elles aussi un programme clair afin de s'assurer de couvrir l'intégralité des sources de déforestation et de dégradation des forêts pour s'éviter d'être accusées de partialité.

Le suivi des missions est normalement l'aspect le plus difficile de la mise en œuvre de l'OIF, et c'est à ce stade que nombre de dossiers se retrouvent dans une impasse. Une fois qu'un rapport de mission sur le terrain est approuvé et publié, c'est aux autorités de prendre les mesures nécessaires. L'observateur n'a aucune compétence lui permettant de poursuivre en justice les auteurs de délits. Reconnaisant les faiblesses dont pâtissent les bureaucraties administratives et juridiques, l'OIF contribue à différents titres à encourager une procédure juridique – elle a notamment conçu un système de suivi des dossiers au Cameroun (voir Annexe II, section 2) – ou à signaler dans des rapports périodiques toute action (ou inaction) de la part des autorités. Des efforts plus importants doivent toutefois être concédés pour s'assurer que les rapports ne soient pas classés et mis au rebut.

L'un des moyens de venir à bout de ce problème est de coopérer étroitement avec les communautés locales et la société civile des différents pays. En les plaçant au cœur de la mise en œuvre et du processus de suivi de l'OIF, les chances d'engendrer des impacts plus importants et plus positifs seront plus grandes.

Il convient de souligner le risque qu'une amélioration de l'application de la loi consolide les politiques forestières fondamentalement déficientes. Il est donc important de relier l'OIF au processus politique afin que les implications au sens large soient envisagées et prises en compte. Des liens doivent être établis avec les décideurs politiques pour qu'ils soutiennent la réforme, et avec la société civile pour qu'elle améliore sa capacité à exiger des comptes du gouvernement. Un observateur devra jouir de la liberté nécessaire pour pouvoir s'atteler rapidement à de nouveaux problèmes et thèmes. Par exemple, il s'agira de produire des évaluations régulières des besoins et des tendances des infractions, qu'il faudra intégrer aux mécanismes de contrôle de planification et d'observation. Son rôle sera aussi éventuellement d'aider l'autorité forestière à modifier les réglementations ou les lois, par exemple en veillant à répartir correctement les terrains forestiers entre production et conservation, ou en impliquant davantage la communauté dans les processus de contrôle.

5.2.5 Pour un impact durable

Pour assurer un impact durable, l'OIF doit être institutionnalisée et intégrée à la structure de gestion des forêts. L'expérience du Honduras illustre parfaitement ce processus ; l'OIF n'est plus considérée comme un « projet », mais comme un programme permanent faisant partie du système de freins et de contrepoids du secteur forestier. Le gouvernement, la société civile et la communauté des bailleurs de fonds considèrent l'observateur comme un acteur fondamental du secteur et font appel à son expertise à tous les niveaux, depuis les travaux de terrain jusqu'à la réforme globale du secteur forestier.

L'OIF ne peut rester efficace que si elle évolue et s'adapte sans cesse à un environnement en constante mutation. Son impact à long terme dépendra donc de la capacité de l'OIF à rester un mécanisme bien vivant.

5.3 Évaluation de l'OIF

Il est difficile d'évaluer l'impact des différentes mesures, y compris de l'OIF, sur la réforme de la gouvernance, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, du fait de l'absence d'information, il est souvent difficile d'établir un scénario de référence par rapport auquel des évaluations quantitatives doivent être réalisées, par exemple le nombre d'infractions décelées ou le taux de perception des amendes. Ensuite, une amélioration de l'application de la loi peut certes combler certains vides juridiques, mais d'autres sont susceptibles d'apparaître ; par conséquent, l'évaluation d'un impact globalement positif ou négatif peut être délicate. De nombreux indicateurs de résultats immédiats et de l'impact à plus longue échéance sont d'ordre qualitatif, et le seul moyen de les évaluer est de soumettre les parties prenantes à des consultations régulières.

L'expérience décrite dans la section 4 ci-dessus et les travaux d'autres parties impliquées dans la gouvernance forestière permettent d'identifier une série d'indicateurs adaptés à l'OIF (voir Tableau 3).

Tableau 3 : Indicateurs pour l'OIF (Global Witness, 2005b)

Indicateurs liés au résultat attendu : quels résultats peut-on attendre de l'OIF ?	Indicateurs liés aux résultats : quels autres changements devraient se produire ?
Information et transparence : La publication des résultats issus de l'OIF, qu'il s'agisse de rapports de différentes missions sur le terrain ou de synthèses périodiques, fournissent aux pouvoirs publics, à l'industrie, aux bailleurs de fonds internationaux et à la société civile des outils propices à l'évaluation de l'état du secteur forestier.	
<ul style="list-style-type: none">• Recommandations figurant dans chaque rapport• Observations relatives à d'éventuelles faiblesses systémiques consignées dans les rapports• Observations des tendances ressortant de plusieurs séries de rapports• Disponibilité publique des différents rapports	<ul style="list-style-type: none">• Accessibilité des lois et réglementations pour le grand public (formulées en termes faciles à comprendre pour des non-juristes)• Émission d'un constat d'infraction officiel• Disponibilité publique des données relatives aux permis• Publication des conclusions des procès intentés contre les contrevenants• Visites d'application étayées• Collecte d'éléments de preuve fiables sur les infractions

Responsabilité et professionnalisme des réglementations, des systèmes et des procédures adoptés par l'autorité forestière. En tant que service public, celle-ci doit démontrer qu'elle fournit des services performants à tout un éventail de clients, notamment aux communautés et aux entreprises (petites et grandes) qui dépendent des forêts. À plus longue échéance, le plus important est sans doute l'impact de l'OIF au-delà des aspects immédiats que sont le contrôle et la discipline des différents acteurs.

- Formation à l'observation, à l'application de la loi, à la collecte de preuves et à l'élaboration de rapports, etc.
- Rapports établis équitablement, par exemple industrie contre communautés
- Relations et réseaux établis avec tous les groupes de parties prenantes

- Nombre d'infractions détectées
- Émission de constats d'infraction, au moment opportun
- Clarté du programme de travail relatif à l'application de la loi
- Déroulement des missions sur le terrain conformément aux plannings
- Compétence et professionnalisme sur le terrain et en matière de reporting
- Conformité des sanctions à la loi
- Taux de conviction des contrevenants
- Collecte prompte et totale des amendes, qui doivent être reversées dans les caisses appropriées
- Opinion publique de l'autorité forestière
- Estimation des dessous de table versés
- Capacité de l'industrie à se rapprocher de la certification (de la légalité puis de la durabilité)

Gouvernance et moyens de pression dans l'environnement politique, y compris afin d'encourager d'une manière plus large et plus énergique la réforme, le rôle de la société civile et les processus globaux.

- Compréhension des différentes sources d'influence
- Dénoncations confidentielles à l'observateur
- Fonctionnalité du Comité de lecture

- Occurrence, groupes de réflexion et lieux dédiés au débat sur les questions forestières
- Participation des ministères de la Justice, des Finances, de l'Économie et du Développement social, par exemple
- Mesures régionales (multi-États) de lutte contre l'illégalité
- Interactions avec d'autres travaux nationaux de planification (par ex. Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté)
- Sensibilisation du public à la législation
- Rapprochement entre la société civile et l'autorité forestière
- Moral des fonctionnaires favorables à une réforme
- Compréhension des différents problèmes par les décideurs politiques
- Modifications apportées aux politiques forestières et de gouvernance

À ce jour, l'observation et l'évaluation des projets d'OIF ont été limitées. Des efforts plus importants doivent être concédés dans ces domaines pour mettre en évidence ce qui fonctionne bien, ce qui fonctionne moins bien, et pourquoi. Il sera ensuite plus facile de savoir quelle tournure doit prendre le processus pour garantir l'amélioration de la qualité et de l'impact des travaux. Au Cameroun, le bilan d'un projet réalisé en fin de contrat (Cerutti et Assembe, 2005) a fourni des informations utiles quant aux progrès réalisés et aux difficultés persistantes. Il a été particulièrement utile d'identifier la façon dont évoluait l'exploitation forestière illégale suite aux travaux de l'observateur. Ce bilan a aussi permis de faire entendre les points de vue de différentes parties prenantes sur le terrain, de replacer les travaux dans leur contexte et d'établir les priorités de la phase suivante.

5.4 Effets pervers

Il existe un risque réel que les résultats positifs aient des effets secondaires négatifs si le mandat de l'OIF est trop étreint et si la volonté politique est faible ou inexistante. Au Cambodge, par exemple, la communication concernant l'illégalité étant de plus en plus riche, un moratoire a été imposé sur l'exploitation forestière commerciale, qui a conduit à la fermeture de la plupart des scieries. Cependant, l'exploitation forestière illégale a évolué, passant « du bois commercial au bois de petite taille, des grands exploitants à des opérateurs de taille modeste, d'un petit nombre d'acteurs à de nombreux acteurs, et de l'exportation aux marchés nationaux » (Groupe de travail des bailleurs de fonds au Cambodge sur la gestion des ressources naturelles, 2004). L'activité illégale s'est déplacée des grandes concessions aux forêts communautaires ou aux zones protégées, ainsi qu'aux pays voisins ou secteurs dans lesquels l'application de la loi est moins stricte. Cet exemple montre qu'un dispositif d'observation, pour qu'il parvienne à combattre l'illégalité d'une manière optimale, doit identifier et lutter contre tous les effets secondaires involontaires des résultats autrement positifs.

Au Cameroun, la réaction à l'OIF a été similaire. L'activité illégale est devenue de plus en plus informelle, de petits exploitants de plus en plus nombreux tirant parti de leur capacité à circuler rapidement dans des zones et ainsi à éviter toute détection : « ...la nature des délits évolue. Par exemple, l'exploitation forestière 'hors zones' augmente, alors que l'exploitation de troncs de taille insuffisante 'dans les zones', ainsi que la surexploitation des quantités et des espèces attribuées, semblent jouer un rôle important dans l'acquisition de bois sans autorisation » (Global Witness, 2005c). De nombreux problèmes sont également apparus, par exemple : « ... la coupe excessive de volumes / d'espèces au sein d'une concession est plus difficile à contrôler (et à observer) car elle ne peut être détectée qu'à condition de compléter les inspections de terrain par la vérification des informations par rapport... aux autres données » (Global Witness, 2005c). REM, l'observateur désigné en 2005, a axé une partie de ses travaux sur ces problèmes en réalisant certaines missions thématiques. Portant sur des questions spécifiques telles que les forêts communautaires ou les concessions de taille modeste, elles ont permis d'identifier le type d'infractions dont ces forêts et concessions faisaient l'objet sur le terrain (REM, 2006b et 2006c).

6. Remarques finales

Les parties prenantes du monde entier sont de plus en plus nombreuses à reconnaître l'utilité de l'OIF, saluant notamment le soutien qu'elle apporte à l'application de la loi et sa contribution à la réforme du secteur forestier. La reconnaissance internationale acquise par l'OIF se traduit par son acceptation dans l'initiative Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux de l'UE (FLEGT) en tant que composante des accords volontaires de partenariat (AVP) bilatéraux signés ou en cours de négociation dans le cadre de la FLEGT.

Depuis son lancement en 1999, l'OIF est un outil précieux pour accroître le niveau de participation de la société civile au secteur forestier en favorisant la transparence, en fournissant des preuves des pratiques illégales et en ouvrant des espaces propices aux débats publics. Qui plus est, en s'assurant de la mise à disposition publique d'informations objectives concernant le contrôle des activités forestières, l'OIF s'est avérée un outil efficace pour consolider la gouvernance, améliorer la transparence et soutenir l'application de la loi forestière au niveau national.

L'OIF est également unique de par sa nature « officielle mais indépendante » : un accord contractuel étant conclu avec une institution hôte locale, les conclusions de l'observateur peuvent difficilement être ignorées. Des enquêtes et des campagnes de collecte d'information sur le terrain permettent à l'OIF de fournir des preuves fiables sur la gestion forestière, y compris sur les faiblesses institutionnelles, la corruption et les activités illégales. Une fois qu'ils disposent de ces preuves, le gouvernement et le système judiciaire sont à même de poursuivre ceux qui portent atteinte à la loi. Et puisque les rapports d'OIF sont reconnus de manière officielle, ils ont plus de chances d'être pris en compte par le gouvernement.

La décennie d'expérience dont bénéficie l'OIF démontre l'utilité d'un régime d'observation indépendant correctement conçu et mis en œuvre pour s'attaquer au problème de la gouvernance dans le secteur forestier et gagner la confiance des investisseurs et des acteurs internationaux. Cette expérience s'accompagne d'enseignements inestimables en matière de conception et de mise en œuvre de systèmes d'observation indépendants nationaux dédiés à l'initiative REDD et inspirés de l'OIF, des leçons pouvant facilement s'appliquer à tous ceux qui sont chargés de concevoir et de mettre en œuvre la REDD tant au niveau national qu'international⁹.

⁹ Veuillez maintenant consulter le document de Global Witness (2009c) *Instaurer la confiance dans la REDD – L'observation au-delà du carbone* pour savoir en quoi consiste la proposition de conception de systèmes nationaux dédiés à l'observation indépendante de la REDD (OI-REDD).

ANNEXE I

MODÈLE DE TdR POUR L'OIF

[Remarque : Les indications de temps et autres détails énoncés entre crochets sont donnés à titre indicatif uniquement. Il conviendra d'ajouter ultérieurement les périodes pertinentes et autres termes/noms.]

Objectif général

Établir une bonne gouvernance dans la filière forestière afin de renforcer le rôle de ce secteur dans la réduction de la pauvreté, au travers d'une gestion responsable des ressources forestières et de la distribution équitable des bénéfices perçus.

Objectifs spécifiques

- **Transparence** Une nette augmentation de la quantité, de la qualité et de la fiabilité des informations, de sorte que la loi forestière et ses mesures d'application soient accessibles de manière transparente à toutes les parties prenantes.
- **Capacité** Identification des besoins et du soutien octroyé par les pairs afin d'améliorer la capacité et les procédures de l'autorité forestière et de l'agence d'application, de manière à pouvoir remplir leurs fonctions de manière équilibrée et justifiée.
- **Politique** Analyse de l'impact des lois, réglementations et procédures, et identification des faiblesses et des limitations à leur application, afin d'encourager et de justifier le développement de la politique. Les signes évidents de mauvaise gouvernance et de conflits d'intérêt sont compilés et présentés.
- **Participation** Une meilleure compréhension et un plus grand respect de la loi par les entreprises et les personnes, notamment en réduisant l'activité illégale des exploitants forestiers et en renforçant la capacité et la motivation de la société civile à endosser le rôle d'observateur officiel. Une telle participation des deux parties indiquera la fin de la nécessité d'une observation internationale indépendante.

Activités

L'activité globale consiste à comparer les dispositions de la loi avec la réalité sur le terrain. L'observateur doit dès lors consacrer ses ressources essentiellement aux domaines affichant les plus grandes disparités [par ex. les systèmes d'attribution des concessions, les concessions industrielles, les zones protégées, les concessions de petite taille, le transport, la transformation et le commerce, la régie].

- L'observateur et l'agence d'application se réunissent régulièrement [par ex. tous les trimestres] afin de convenir d'un **plan commun** dédié aux missions de contrôle visant à répartir équitablement les missions dans les différentes parties de la zone forestière, laissant assez de temps à l'observateur pour vérifier les dénonciations et les informations et pour effectuer des inspections inopinées lorsque cela s'avère nécessaire dans une localité particulière. Un membre haut placé de l'autorité forestière [par ex. l'inspecteur général] doit, dans la mesure du possible, être présent lors de ces réunions. L'observateur et l'agence d'application se réunissent régulièrement [par ex. tous les mois] pour passer en revue/remanier les plans et échanger des informations.
- **Missions conjointes** avec l'agence d'application suite à l'élaboration du plan commun afin d'inspecter tous les permis d'extraction du bois [éventuellement une liste non exhaustive] sur le terrain au cours d'une période spécifique [par ex. une année].
- **Missions conjointes mandées**, lorsque l'observateur et l'agence d'application agissent sur la base d'informations ou de dénonciations par un tiers. Tout ordre de mission requis par l'agence d'application doit être émis le plus rapidement possible [par ex. une semaine] pour éviter la disparition de preuves.

- **Missions indépendantes** incombant à l'observateur seul, afin d'établir un bilan de référence à partir duquel l'agence d'application pourra effectuer des évaluations.
- **Missions de vérification** permettant à l'observateur de vérifier les conclusions d'une mission officielle antérieure à laquelle il n'avait pas pris part.
- Outre les missions de contrôle, l'observateur peut entreprendre, en consultation avec l'organisation hôte, **d'autres enquêtes** se rapportant à des aspects spécifiques du contrôle forestier et des infractions à la réglementation forestière [éventuellement une liste non exhaustive].

Rapports

- Un Comité de lecture composé de représentants de [par ex. l'autorité forestière, autres organismes/ministères pertinents, agence d'application, observateur, bailleurs de fonds, société civile, populations autochtones et groupes communautaires locaux, et industrie] doit se réunir régulièrement [par ex. tous les mois] sous la présidence de l'organisation hôte. Les réunions se tiendront automatiquement ; l'absence du président ou de tout participant majeur n'empêchera pas le déroulement de la réunion.
- Peu de temps [par ex. deux semaines] après une mission de contrôle, l'observateur doit remettre un rapport de mission au Comité de lecture. Le rapport doit respecter le format standard [fourni]. Le Comité de lecture soumet chaque rapport à un examen par les pairs et, si nécessaire, émet des recommandations afin de clarifier certains faits et renforcer l'objectivité. Le procès verbal des réunions tenues par le Comité de lecture est remis rapidement à l'observateur [par ex. dans les sept jours suivant une réunion], approuvé lors de la prochaine réunion et rendu public.
- L'observateur, après avoir modifié son rapport conformément aux recommandations du Comité de lecture, soumet à nouveau le rapport révisé lors de la prochaine réunion du Comité de lecture, pour validation.
- Si le Comité de lecture ne se réunit pas dans un délai donné [par ex. 30 jours] à compter d'une convocation, l'observateur en déduit qu'aucune objection n'a été émise à l'encontre du rapport soumis à validation.
- L'observateur et l'organisation hôte publieront tous les rapports approuvés sur leurs sites Web, avec la mention « *Approuvé par [l'organisation hôte]* » sur la couverture. Dans la mesure où la procédure de génération de rapports a été suivie, tout rapport n'ayant pas été approuvé peut tout de même être publié, mais n'est pas accompagné de cette mention.

Phase initiale et examen périodique

- La phase initiale [de trois mois, par ex.] se termine par la rédaction d'un Rapport de phase initiale, lequel contient tous les changements convenus à apporter aux activités de l'observateur et les éventuelles clarifications sur d'autres aspects des présents TdR. Ce rapport est rédigé aux seules fins de gestion de projet et ne sera publié que si cela est jugé nécessaire et approprié par les deux parties.
- Suite à cela, l'observateur fournit régulièrement un bilan et une synthèse [par ex. tous les ans]. Le bilan permet d'actualiser les TdR à la lumière des nouvelles circonstances. Chaque synthèse s'intéresse aux actions prises par l'autorité forestière et l'agence d'application en réponse aux recommandations faites pour chacune des missions antérieures et autres rapports. Les synthèses ne nécessitent pas l'approbation du Comité de lecture et sont publiées par l'observateur uniquement.

Mandat

- L'observateur a le droit d'accéder aux **informations** pertinentes détenues par l'autorité forestière et tout autre ministère/autorité pertinent, sans avoir à demander d'autorisation préalable.
- L'observateur a le droit de **circuler et d'accéder** à n'importe quelle région du pays afin d'y

réaliser des missions de contrôle, et de rencontrer et consulter des représentants de la société civile et d'autres parties prenantes pertinentes.

- Le Comité de lecture sert d'**intermédiaire** entre l'observateur et les parties prenantes : une fois approuvés, les rapports doivent être publiés par l'organisation hôte.
- L'observateur a le droit de **publier** des rapports dès leur approbation, ainsi que tout rapport non approuvé au bout de [par ex. 30 jours].
- L'observateur a le droit d'assister aux réunions entre l'agence d'application et les responsables présumés de l'infraction.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, l'observateur doit en permanence :

- consacrer son temps à ses seules activités professionnelles ;
- respecter le secret professionnel et la confidentialité de toutes les informations en sa possession, et communiquer ou diffuser ces mêmes informations dans le respect des présents TdR et des lois en vigueur ;
- faire preuve de diligence et d'objectivité dans l'exercice de ses fonctions ;
- travailler en bonne intelligence avec toutes les parties prenantes au processus d'application.

ANNEXE II

ÉTUDES DE CAS¹⁰

1. Cambodge

Travaux d'évaluation

En 1999, une réunion internationale de bailleurs de fonds pour le Cambodge a permis d'identifier le besoin de faire intervenir un observateur dans le pays afin de lutter contre l'exploitation forestière illégale et d'améliorer la gouvernance forestière. À cette époque, cela faisait déjà quatre ans que Global Witness s'intéressait à l'exploitation forestière illégale au Cambodge. Son travail d'investigation et sa campagne avaient d'ailleurs contribué à fermer la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge au commerce du bois entre les Khmers rouges et les exploitants forestiers thaïlandais, commerce qui représentait quelque 10-20 millions US\$ mensuels. Forte de son expérience et de sa connaissance du pays, Global Witness a remporté le contrat d'OIF auprès du gouvernement.

Institutions hôtes et accord

Le Cambodge comptait deux institutions hôtes : le secrétariat des Forêts et de la Faune/flore au sein du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, et le ministère de l'Environnement. L'observation indépendante s'articulait autour de l'un des trois composants d'une nouvelle unité d'observation des délits forestiers. Les autres composants concernaient deux organismes gouvernementaux chargés du contrôle des délits forestiers : l'Office d'observation des délits forestiers au sein du secrétariat des Forêts et de la Faune/Flore et l'Inspection départementale au sein du ministère de l'Environnement. Le rôle de Global Witness en tant qu'observateur indépendant était de contrôler la performance de ces agences, d'améliorer la détection et la suppression des délits forestiers et de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion forestière.

En 2003, suite à une interruption des relations de travail entre Global Witness et le secrétariat des Forêts et de la Faune/Flore, le gouvernement a mis fin au contrat de Global Witness. Un nouvel observateur, la SGS (Société générale de surveillance),¹¹ a repris les opérations au Cambodge l'année suivante, en vertu d'un nouveau cadre de mission. Bien que la SGS ait signé un contrat de trois ans, le financement n'a été versé que pendant la première année et le projet a dû prendre fin prématurément en décembre 2005 – la date de fin prévue initiale étant novembre 2006¹² – lorsque la Banque mondiale a décidé que les fonds ne seraient plus mis à disposition (SGS, 2007). Depuis, l'OIF n'a plus été mise en place dans le pays.

Depuis la résiliation de son contrat, Global Witness a tenu un rôle d'observateur externe, continuant à enquêter et à pointer les délits forestiers et les cas de corruption et de mauvaises pratiques dans le secteur forestier au Cambodge (voir par exemple Global Witness, 2007b et Global Witness, 2009b).

Termes de référence

Deux TdR ont été établis pour l'OIF au Cambodge (Global Witness, 2005a) :

¹⁰ Pour de plus amples informations sur les projets d'OIF mis en œuvre par Global Witness, consulter <http://www.globalwitness.org/pages/en/ifm.html>. Pour de plus amples informations sur les projets d'OIF mis en œuvre par REM, consulter <http://rem.org.uk/independent-monitoring.html>.

¹¹ Voir <http://www.sgs.com/>.

¹² Selon la référence du projet de la SGS, disponible sur : <http://www.us.sgs.com/cambodia.pdf>.

- TdR de 1999 : se rapportent au contrat de 1999-2003 en vertu duquel Global Witness a exercé en tant qu'observateur indépendant. Ceux-ci ont été complétés par un Protocole de rapport convenu mutuellement entre le gouvernement et l'observateur indépendant après négociations en 2001.
- TdR de 2004 : contrat d'un an renouvelable en vertu duquel la SGS assume le rôle d'observateur indépendant à compter de janvier 2004.

Les TdR de 2004 diffèrent de ceux de 1999 et sont considérablement plus faibles. Si les TdR de 1999 octroyaient à l'observateur une fonction de surveillance indépendante, cette notion a totalement disparu des TdR de 2004, lesquels énoncent que l'observateur a pour rôle de « valider » le signalement de tous les délits forestiers, mais n'est pas « chargé d'effectuer des activités de surveillance ou d'inspection dans le but de détecter et d'enquêter sur de tels incidents » (Global Witness, 2005a). Les autres grandes différences portent sur les éléments suivants :

- *Informations mises à disposition de l'observateur* : les TdR de 2004 ne font aucune mention de l'obligation du gouvernement de fournir des documents justificatifs dans les 10 jours suivant une demande, aspect qui est pourtant abordé dans les TdR de 1999 et le Protocole de rapport.
- *Enquêtes indépendantes* : les TdR initiaux autorisaient l'observateur à effectuer des travaux de terrain non accompagné (l'absence de coopération des agences d'inspection avait eu pour effet que l'observateur effectuait seul la plupart du travail de terrain). En vertu des TdR de 2004, cependant, l'administration forestière était tenue de faciliter toutes les inspections et l'observateur ne pouvait procéder à des « contrôles aléatoires d'actions illicites signalées n'ayant pas encore été transmises à l'agence pertinente afin d'être traitées ». Cela avait été interprété par le comité d'inspection de la Banque mondiale comme une entrave à l'ouverture indépendante d'enquêtes de terrain par la SGS (Brown *et al.*, 2008).

Équipe d'observation

Si Global Witness était l'observateur indépendant, l'équipe d'observation se composait généralement de deux expatriés et d'un membre du personnel local. L'équipe d'observation pouvait également bénéficier des contributions ponctuelles d'un directeur de projet basé à l'étranger. Pendant que la SGS dirigeait le projet, l'équipe d'observation avait fini par compter cinq membres à temps plein et cinq membres à mi-temps.

Comité de lecture

Contrairement au Cameroun ou au Honduras, il n'existait au Cambodge aucun organe agissant efficacement en tant que Comité de lecture. Les TdR de 1999 stipulaient que les cas individuels de signalement de délits forestiers devaient être soumis à un représentant du conseil des ministres, également appelé Correspondant, mais ses fonctions spécifiques n'ont jamais été définies. Sa capacité à jouer le rôle d'organe tiers dont dépendrait l'observateur ou à agir en tant que mécanisme de surveillance était, cependant, exclue en raison de l'absence de ressources – aucun membre du personnel technique ni financement ne lui avait été alloué pour enquêter sur les rapports rédigés par l'observateur indépendant. De plus, le fait d'être placé sous l'autorité du conseil des ministres avait un effet démotivant pour ses membres qui refusaient de se voir « entraînés dans des histoires très controversées avec des ramifications politiques » (Brown *et al.*, 2008).

Le Correspondant a disparu des TdR de 2004 et avec lui, la capacité d'arbitration en cas de désaccord entre l'observateur et le gouvernement et la capacité de contrôler que l'observateur travaillait conformément aux TdR.

Financement

Un financement représentant un montant total de 536 000 US\$ a été octroyé par l'agence danoise pour le Développement international (320 000 US\$ pour la période allant de décembre 2000 à octobre 2002, et 216 000 US\$ supplémentaires pour la période allant de décembre 2002 à août 2003). Une partie du soutien au financement continu a également été assurée par le DFID.

Ce projet a ensuite été repris par la SGS (2003-2005). De janvier à décembre 2004, le contrat d'observation au Cambodge a été évalué à 425 000 US\$. Le financement de la SGS provenait d'un prêt de la Banque mondiale dans le cadre du projet « Forest Concession Management and Control Pilot Project ». Avec ce modèle, l'administration forestière, celle-là même qui devait faire l'objet de la surveillance, se chargeait de payer l'observation indépendante, ce qui a contribué à soulever des préoccupations quant à l'impartialité de cette relation (Brown *et al.*, 2008).

Conclusions

Entre 2000 et 2003, l'observateur indépendant a rédigé plus de 50 rapports individuels signalant des délits, étayant ses déclarations avec des preuves d'activité illicite. Son travail a été décisif dans l'annulation d'au moins deux importantes concessions forestières pour actes illicites de grande ampleur – la première fois au Cambodge que des concessions étaient résiliées pour activité illégale.

De plus, l'OIF au Cambodge a clairement énoncé, à travers des comptes-rendus détaillés dans chacun des trois grands rapports (Global Witness 2000, 2001 et 2002), les mécanismes par lesquels la corruption était – et reste (Global Witness, 2009b) – institutionnalisée dans le secteur. Suite au travail de l'observateur indépendant, un moratoire national sur l'exploitation forestière et l'activité de transport connexe a pris effet en janvier 2002, et reste à ce jour en vigueur. Préalablement, le commerce légal assurait une couverture aux activités frauduleuses, mais une interdiction totale a révélé que la totalité du bois provenait en réalité d'activités illicites. L'ampleur des mouvements du bois a alors considérablement baissé, les entreprises de machinerie lourde et de poids lourds craignant de se faire repérer. Si la filière bois a changé de tactique, force est de constater que les fonctionnaires corrompus en ont fait autant (si dans un premier temps ils se contentaient de fermer les yeux sur les preuves évidentes, ils sont ensuite allés jusqu'à dévoiler aux concessionnaires des documents officiels sur les délits). Le moratoire devrait normalement rester effectif jusqu'à l'instauration de pratiques responsables.

Une activité illégale portant sur de petites quantités de bois précieux coupé en forêt, puis transporté par chars à bœufs ou camionnettes, est devenue plus évidente, bien qu'il soit difficile de dire si elle s'est réellement intensifiée ou si elle se remarque plus maintenant que les activités illicites à grande échelle ont été interrompues. Autre tendance préoccupante, l'utilisation de concessions à l'origine destinées à l'industrie agroalimentaire, à l'écotourisme et à l'exploitation minière pour justifier l'activité forestière (Global Witness, 2007b).

Bien qu'il ait été largement reconnu, à la fois au Cambodge et dans les cercles internationaux, que le travail indépendant de Global Witness avait eu un impact considérable sur la délinquance forestière, l'organisation a rencontré d'importants obstacles :

- *Récurrence du problème de l'accès aux informations et aux zones de concession.* Si les TdR de l'observateur indépendant énonçaient clairement l'obligation du gouvernement de permettre l'accès à toutes les informations et données pertinentes, l'autorité forestière a toujours refusé de coopérer à cet effet. Les concessionnaires ont souvent refusé l'accès à leurs zones forestières, bien que l'observateur indépendant soit en possession d'une lettre du Correspondant lui accordant l'accès.

- *Absence de coopération et de réelle volonté politique de réformer.* Les relations entre le gouvernement et Global Witness se sont détériorées face au manque de coopération et de suivi du gouvernement qui ne donnait aucune suite aux cas d'actes illicites qui lui étaient signalés – à l'exception d'un cas isolé, le gouvernement a systématiquement refusé de prendre des mesures appropriées contre les entreprises en infraction.

2. Cameroun

L'observation indépendante au Cameroun est le projet le plus long qui soit encore actif. Il a été dirigé par deux organisations, d'abord Global Witness, puis REM (Resource Extraction Monitoring). Cette étude de cas porte sur les enseignements qu'a pu tirer Global Witness de la mise en place et de la gestion du projet jusqu'en 2005. De plus amples renseignements sur le projet en cours et ses accomplissements peuvent être obtenus auprès de REM¹³.

Travaux d'évaluation

En 2000, Global Witness a été invitée par les autorités camerounaises à réaliser une enquête d'évaluation afin d'établir la nature et l'ampleur de l'exploitation illégale du bois dans les concessions forestières. Deux missions d'évaluation, effectuées en juillet et octobre de la même année, ont confirmé l'existence d'activités illégales étendues menées par plusieurs grandes compagnies forestières, ainsi que d'importants cas de corruption au sein de l'administration forestière. En outre, les missions ont démontré qu'un travail efficace sur le terrain et un contrôle professionnel permettaient d'obtenir des données objectives sur la délinquance forestière et d'entamer des poursuites judiciaires.

Institution hôte et accord

Reflétant les conclusions des missions d'évaluation, l'établissement d'un observateur indépendant¹⁴ est devenu une conditionnalité de la troisième phase du programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Global Witness a été invitée à devenir cet observateur indépendant et a signé un accord avec le ministère des Forêts et de l'Environnement (aujourd'hui rebaptisé ministère de la Forêt et de la Faune). Le projet était destiné à aider le ministère des Forêts et de l'Environnement à rapporter, contrôler et traiter les cas d'activité illégale, tout en aidant à renforcer la performance professionnelle, l'objectivité des opérations de contrôle, la transparence et la bonne gouvernance dans le secteur forestier.

Au début, une phase de transition a été mise en place d'avril à novembre 2001, durant laquelle l'Unité centrale de contrôle (UCC) – le service central de mise en application de la loi au sein du ministère des Forêts et de l'Environnement – a effectué des missions d'exploration sur le terrain en présence de l'équipe d'observation Global Witness. Suite à cela, le gouvernement a déclaré sa volonté de prolonger la phase de transition et Global Witness a été reconduite dans ses fonctions pour six mois supplémentaires en février 2002. Pendant ce temps, le ministère des Forêts et de l'Environnement et les bailleurs de fonds se sont accordés sur le principe que l'observateur indépendant devait être nommé à travers un processus de mise en concurrence, et en mai 2001, Global Witness et le ministère des Forêts et de l'Environnement signaient un contrat de deux mois renouvelable jusqu'à la mise en place d'un processus d'appel à propositions international. Global Witness a exercé sur cette base jusqu'en mars 2005 (Global Witness 2005b). Lorsque REM a repris le rôle d'observateur indépendant en 2005, le ministère de l'Économie, de la Planification et du Développement est devenu le partenaire contractuel, tandis que le Ministère des Forêts et de l'Environnement conservait son rôle de responsable de projet.

Termes de référence

Le projet d'observateur indépendant au Cameroun s'est déroulé sur la base de cinq TdR différents. Outre ceux dont il avait été convenu pour les missions d'évaluation en juillet et octobre 2000, les trois autres TdR s'articulaient autour des principes suivants :

- TdR de 2001, établissant la première présence à temps plein de l'observateur indépendant dans le pays, abordant la phase de transition de mai à novembre 2001, ultérieurement étendue à mai 2002 ;
- TdR de 2002, portant sur la phase de transition prolongée pour trois années, de mai 2002 à mars 2005 ; et
- TdR de 2005, établissant le premier observateur indépendant nommé sur appel à propositions au Cameroun, lequel a pris ses fonctions en avril 2005 pour une période de trois ans.

Deux tendances peuvent être observées si l'on compare ces TdR. La première est l'évolution progressive du projet, alors que le rôle de l'observateur est abordé plus en détail et que la nature de ses fonctions évolue au fur et à mesure des contrats successifs. Les TdR de la deuxième mission d'évaluation, par exemple, consistent en un bref document qui assigne essentiellement des tâches à Global Witness, notamment recueillir des informations et émettre des recommandations. Dans les TdR de 2001, de nombreuses tâches relatives au renforcement des capacités et au partage des compétences ont été introduites, et la notion de surveillance y est abordée plus en détail. En 2002, le système de surveillance des forêts était solidement établi au Cameroun, le texte portait donc essentiellement sur le mandat de l'observateur et ses droits à participer aux activités et à recevoir des informations (même chose pour les TdR de 2005).

L'autre tendance que l'on peut observer porte sur le transfert de pouvoir graduel, passant de l'observateur au gouvernement du Cameroun. Si les pouvoirs conférés à l'observateur avaient été renforcés et clarifiés dans les TdR de 2002, ceux-ci ont été limités dans les TdR de 2005. En effet, l'observateur y perdait le droit d'initiative et d'agir indépendamment du gouvernement dans certains domaines, comme par exemple :

- *Participation aux missions de contrôle de l'exploitation forestière* : En vertu des TdR de 2002, l'observateur pouvait librement consulter toutes sortes de documents afin de planifier une mission, et proposer d'entreprendre seul des missions conjointes sans avoir besoin de l'autorisation du ministère en l'absence de réponse de la part du ministre dans un délai d'une semaine. Au titre des TdR de 2005, l'observateur a besoin de l'autorisation du ministère pour pouvoir participer à la mission commune suggérée, ainsi que de mandats de mission émis par le ministère des Forêts et de l'Environnement.
- *Informations à disposition de l'observateur* : Alors qu'au titre des TdR de 2002, il incombait au ministère des Forêts et de l'Environnement de fournir à l'observateur les données portant sur les cas d'infraction, les TdR de 2005 insistent sur la mise à disposition des informations à l'observateur uniquement sur demande et non plus de manière systématique.
- *Enquêtes indépendantes* : Au titre des TdR de 2001, l'observateur pouvait mener des enquêtes indépendantes, pouvoir ensuite renforcé dans les TdR de 2002 qui prévoyaient des visites de vérification dans les zones où l'agence d'application avait préalablement effectué une mission. Au titre des TdR de 2005, l'observateur doit informer le ministère des enquêtes indépendantes prévues avant de les mener (Global Witness, 2005a).

Globalement, les TdR de 2005 ont eu pour conséquence d'ébranler l'indépendance de l'observateur, ce qui a été l'une des raisons pour lesquelles Global Witness a décidé de ne pas répondre à l'appel à propositions international lancé en mai 2004 pour la phase suivante du projet.

Équipe d'observation

De mai 2002 à mars 2005, l'équipe d'observation à temps plein au Cameroun se composait de quatre membres (un expatrié, deux forestiers et un avocat) et de deux assistants. Cela permettait à deux équipes d'observation d'opérer parallèlement afin de couvrir de plus vastes zones. La composition de l'équipe avait été convenue contractuellement entre Global Witness et le ministère des Forêts et de l'Environnement, car il n'en avait pas été fait mention dans les TdR.

Il aura fallu attendre les TdR de 2005 pour énoncer officiellement la composition de l'équipe d'observation et donner des précisions sur tous les postes relevant du ministère. En outre, ils confèrent au ministère de l'Économie, de la Planification et du Développement le pouvoir d'écartier des membres de l'équipe d'observation, après consultation avec les bailleurs de fonds.

Comité de lecture

Il n'existe qu'un seul ministère hôte, complété par un Comité de Lecture. Le Comité de lecture est composé d'employés ministériels, de bailleurs de fonds et de l'équipe d'observation. Il a pour fonction de valider l'objectivité et les compétences techniques des rapports de missions sur le terrain avant leur publication. En vertu des TdR de 2002, l'observateur pouvait publier ses rapports soit au terme de la réunion du Comité de lecture, soit, en l'absence de séance de validation de rapport, 30 jours après la date prévue de la réunion. Au titre des TdR de 2005, tous les rapports doivent être validés par le ministère avant de pouvoir être publiés.

Tandis que le Comité de lecture a fourni un bon point de départ pour la mise en place d'un mécanisme d'examen par les pairs et servi de jalon pour l'évolution de l'OIF, les membres du gouvernement y siégeaient en trop grand nombre et l'on pouvait déplorer l'absence de représentation de membres de la société civile.

Financement (2000-2005)

L'OIF au Cameroun était essentiellement une initiative mise en place par des bailleurs de fonds pour renforcer la conditionnalité. Au nombre des bailleurs de fonds finançant le travail de l'observateur indépendant figuraient le DFID, la Banque mondiale, l'UE, l'agence canadienne de Développement international (ACDI) et les agences française et allemande d'Aide au développement. Cependant, l'apport financier des bailleurs de fonds, tant en termes financiers que non financiers (autrement dit en apportant un soutien et en exerçant une influence lorsque cela était nécessaire), s'est amoindri avec le temps, et pendant les cinq derniers mois du programme, le projet était exclusivement financé par le DFID. La baisse de l'engagement des bailleurs de fonds a été en partie imputable à l'incapacité des ministères camerounais à se conformer aux diverses conditions régissant le soutien des bailleurs de fonds à l'égard du Cameroun (Global Witness 2005b).

Les sommes engagées par les bailleurs de fonds étaient réparties comme suit :

- Phase I (mai – novembre 2001) : DFID, 41 000 US\$, Banque mondiale, 53 000 US\$, UE, 60 000 US\$ et IUCN-NL, 13 000 US\$.
- Phase II (février – juillet 2002) : DFID, 173 000 US\$; et Banque mondiale (initiative en faveur des pays pauvres les plus endettés – HIPC), 53 000 US\$.
- Phase III (août 2002 – mars 2005) : DFID, 500 000 US\$; et ACDI, 50 000 US\$.

Le coût du projet d'OIF actuel mené par REM se monte à 395 169 US\$ par an (REM, 2009).

Conclusions

De 2000 à 2005, 120 missions sur le terrain ont été menées et ont donné lieu à l'élaboration d'un rapport, la majorité de ces missions ayant été réalisées conjointement avec l'agence d'application. Sur cette période, 168 concessions, scieries, forêts communautaires et autres titres ont été inspectés, et pour 99 de ceux-ci, au moins une infraction a été décelée. Parmi ces 99, 56 ont engendré l'émission de constats d'infraction par l'agence d'application en charge de la loi forestière. Parmi les principaux problèmes de conformité à la loi et aux réglementations forestières mis en évidence, citons les suivants :

- Exploitation forestière au-delà des limites des concessions : des sources locales ont signalé qu'à partir de la mi-2003, ce genre d'activités illégales était en baisse, principalement du fait des travaux de l'OIF (Cerutti et Assembe, 2005).
- Extraction de bois non autorisée dans les forêts d'État perpétrée par :
 - Des « exploitants artisanaux », qui agissent en général pour le compte d'hommes d'affaires/d'« élites externes », et souvent en complicité avec des représentants des communautés adjacentes ou de la communauté (Global Witness, 2005c).
 - Des compagnies forestières ou des exploitants de forêts communautaires. Ce type d'exploitation résultait généralement d'une forte surcapacité des installations de traitement du bois et d'une demande élevée de bois sur le marché international (Global Witness, 2005c).

Les travaux de Global Witness en tant qu'observateur indépendant au Cameroun ont entraîné plusieurs améliorations au niveau de l'application de la loi forestière. La CCU se montre davantage soucieuse et désireuse de signaler les activités d'exploitation forestière illégale et d'émettre les constats d'infraction pertinents lorsque des infractions sont identifiées. L'amélioration de la discipline et de l'efficacité de la CCU a conduit à une baisse substantielle du nombre d'infractions observées par rapport au nombre de titres d'exploitation inspectés, et une hausse des constats d'infraction. Un système de suivi des dossiers a été mis au point, qui s'est révélé très précieux. Cet outil a également entraîné une hausse de la responsabilité du gouvernement car il a contribué à reconnaître les progrès (ou l'absence de progrès) et à encourager la prise de mesures pertinentes.

L'information produite par l'observateur indépendant a été utile en cela qu'elle a démontré aux fonctionnaires camerounais la nécessité d'imposer des amendes appropriées aux auteurs d'activités d'exploitation forestière illégales, bien que la procédure juridique consistant à demander des comptes aux responsables – que ce soit aux individus responsables de délits ou à ceux qui sont soupçonnés de mal gérer le système de contrôle – soit d'une lenteur décevante. Les informations communiquées par des civils ont permis à l'observateur indépendant de consigner d'importants cas d'exploitation illégale, les villageois et les ONG s'avérant être une source d'information inestimable sur le quotidien des forêts. L'observateur indépendant a quant à lui pu faire part de préoccupations que les fonctionnaires du MINEF n'avaient pas cherché à résoudre. L'Encadré 9 synthétise les points de vue des parties prenantes quant à l'OIF mise en œuvre au Cameroun entre 2000 et 2005.

Encadré 9 : Points de vue des parties prenantes sur l'OIF au Cameroun (Cerutti et Assembe, 2005)

Selon les agents du gouvernement, l'OIF a :

- Favorisé la transparence, réduit l'activité forestière illégale, mis en évidence les défaillances de la loi forestière de 1994.
- Encouragé l'Unité de contrôle central chargée de la mise en application de la loi forestière à apprendre à travailler de manière plus efficace.
- Permis de réduire le niveau de corruption.
- Influencé la manière dont les entreprises privées collaborent avec le gouvernement.

Selon les bailleurs de fonds, l'OIF a :

- Augmenté la fréquence des discussions sur les questions de gouvernance au sein du Comité de lecture, et a amélioré les capacités d'élaboration de rapports techniques de la Central Control Unit.
- Amélioré la transparence des assertions de l'Unité de contrôle central.
- Amélioré la planification des missions et les capacités d'élaboration de rapports au sein du ministère des Forêts.
- Réduit le niveau d'impunité des entreprises forestières, comme a pu le constater la population locale.
- Engendré une hausse des « bonnes entreprises » disposées à respecter l'État de droit.

Selon les entreprises forestières privées :

- L'activité forestière illégale qui était jusque là pratiquée ouvertement n'est plus possible.
- La présence d'un observateur international est perçue comme apportant une valeur ajoutée aux produits exportés.

Selon les ONG locales :

- L'observateur est parvenu à instaurer un bon réseau d'interlocuteurs.
- Le niveau de corruption entre les fonctionnaires et les entreprises privées lors des missions conjointes a baissé.

L'illégalité au Cameroun continue de poser une menace aux forêts du pays. Cependant, la nature des activités illégales a évolué pour devenir plus discrète, quoi que tout aussi dévastatrice. À ce titre, citons notamment¹⁵ :

- La délivrance par le ministère d'« autorisations spéciales » aux petites entreprises, documents qui ne figurent pourtant pas dans la loi forestière. Ce type de bois « légalisé » a augmenté depuis 2006.
- Les forêts communautaires font l'objet d'importants abus de la part d'individus, d'hommes d'affaires et de députés influents, souvent avec le soutien technique et financier d'entreprises forestières actives dans la région. Ce type d'activité, qui nuit à l'esprit même de l'exploitation communautaire des forêts, connaît une recrudescence depuis 2007.

- Certaines entreprises ne respectent pas leurs cahiers des charges et ne contribuent ainsi pas au développement social de la région dans laquelle elles opèrent.
- Retards administratifs et juridiques et manque de transparence des procédures juridiques.

Il semblerait donc que les activités illégales aient évolué, passant de délits sur le terrain à des délits commis « dans les bureaux », et du Domaine forestier permanent au Domaine forestier non permanent¹⁶, notamment dans les forêts communautaires, constat que confirment différents rapports dressés par le prestataire de services actuellement en charge de l'OIF, REM. Cela illustre la nécessité d'intégrer une évaluation régulière des besoins et de l'évolution des infractions aux mécanismes de planification du contrôle et d'observation pour permettre aux activités de contrôle de s'adapter à l'évolution de la situation et à la nature changeante des délits.

Ce faisant, la transparence s'est améliorée dans certains domaines, notamment en ce qui concerne la publication des procédures judiciaires par le ministère ; cependant, les procédures entamées restent confrontées à de grosses difficultés¹⁷. Une analyse des publications du ministère effectuée par Global Witness en octobre 2004 a révélé que des amendes et des demandes d'indemnisation représentant au total 4,15 milliards de FCFA (7,5 millions US\$) avaient été émises, mais que seulement 1,55 milliard de FCFA (2,8 millions US\$), soit 37 %, auraient été perçus (Global Witness, 2005c).

Les organisations de la société civile ont signalé de plus en plus d'infractions et sont devenues plus impliquées dans la réforme et la mise en œuvre de la politique forestière, comme le démontrent les négociations en cours relatives à un AVP entre le Cameroun et l'UE.

Depuis 2005, REM a également signalé plusieurs accomplissements concrets grâce à ses travaux, qui démontrent des progrès encourageants, bien que les défis restent présents. Citons à ce titre une hausse du nombre d'amendes imposées par le gouvernement et l'annulation de titres forestiers à l'issue d'enquêtes conjointes ; une baisse significative des infractions détectées au niveau des titres forestiers ; une hausse significative de la surveillance annuelle des titres forestiers par des missions gouvernementales, ainsi que du nombre et de la qualité des rapports de mission des agents du gouvernement ; et une hausse constante de la capacité du gouvernement à percevoir les amendes ayant trait aux activités forestières illégales¹⁸.

3. Honduras

Travaux d'évaluation

Le Honduras a été le premier pays d'Amérique latine à faire part de son intérêt à l'égard du processus d'OIF, et ce, à l'issue d'une présentation qu'a faite Global Witness de l'OIF lors d'un atelier organisé par l'Association de coordination des indigènes et des paysans d'Amérique centrale (ACICAFOC) à Tegucigalpa. Plusieurs représentants de gouvernements, d'organisations de la société civile et de bailleurs de fonds internationaux ont suggéré qu'un projet d'OIF soit piloté au Honduras dans le but de lutter contre l'illégalité et la corruption dans le secteur forestier. Différentes visites dans le pays ont ensuite eu lieu au cours des trois années suivantes, pendant lesquelles Global Witness a cherché à identifier un hôte pertinent,

16 La loi forestière camerounaise établit une distinction entre le Domaine forestier permanent, désignant différents types de concessions forestières de longue durée, principalement de grande taille, qui peuvent être octroyés, et le Domaine forestier non permanent, que les communautés locales peuvent utiliser et qui nécessitent également un permis de récolte à petite échelle (Global Witness, 2005c).

17 Dans le cas le plus sérieux d'atteinte à la loi, à savoir le procès intenté contre l'entreprise Hazim, les tribunaux ont mis plus de quatre ans à engager une procédure. Malgré les nombreuses preuves incontestables relevées par l'observateur indépendant et les agents du ministère chargés de l'application de la loi, le ministère a perdu le procès en raison de déficiences juridiques. Le ministère a fait appel de la décision en 2006. L'amende se monte à 15 966 532 750 FCFA (31 933 066 US\$), somme qui couvrirait 12 années d'Observation indépendante des forêts au Cameroun.

18 Pour obtenir une liste plus complète des accomplissements de REM, voir <http://rem.org.uk/>.

à établir un réseau d'interlocuteurs et à parfaitement comprendre les problèmes qui affectent le secteur forestier.

Institution hôte et accord

L'OIF, finalement lancée en 2005 sous la forme d'un projet pilote conjointement mis en œuvre par Global Witness et la CONADEH (la commission nationale des droits de l'homme du Honduras), constitue sans doute le cas le plus intéressant en matière d'institutionnalisation de l'OIF à long terme.

Il convient de noter que la CONADEH n'avait qu'une expérience limitée des questions forestières avant 2005. Toutefois, son mandat de « défense des droits de l'homme et de renforcement de l'État de droit »,¹⁹ conjugué à sa crédibilité au niveau national et son réseau de bureaux à travers le pays, l'ont rendue particulièrement apte à assumer le rôle d'hôte pour l'OIF. Au fur et à mesure que le projet progressait, il s'est avéré que la CONADEH avait effectivement été un choix judicieux. Le projet est désormais entièrement consolidé et la CONADEH se positionne comme une organisation qui fait référence dans le secteur forestier hondurien.

Termes de référence

Au Honduras, les premiers TdR ont été signés entre Global Witness et la CONADEH en avril 2005 et sont conformes aux normes minimales de l'OIF (voir Encadré 1). Ils concernent une première phase pilote des travaux d'OIF, et précisent la zone sur laquelle le projet doit porter. Une extension des TdR pour une seconde phase a ensuite été signée en octobre 2005.

Global Witness a confié le projet à la CONADEH tout au long de 2006. C'est cette année-là que la CONADEH a signé un accord avec l'AFE-COHDEFOR en vue de poursuivre la mise en œuvre de l'OIF. Une nouvelle loi forestière a été approuvée il y a peu, et une nouvelle autorité forestière instaurée. La nouvelle autorité constitue l'institution hôte de l'OIF et continue de travailler avec la CONADEH.

Équipe d'observation

Au début du projet, l'équipe d'observation se composait de deux employés à temps partiel – l'un fourni par Global Witness et l'autre par la CONADEH. L'équipe était soutenue par des experts OIF de Global Witness.

Au cours des deux années qui ont suivi, et grâce à un soutien et un renforcement des capacités continus, le projet a progressivement été confié à la CONADEH, qui est désormais entièrement chargée de sa mise en œuvre.

L'équipe d'observation de la CONADEH se compose à l'heure actuelle de quatre employés à temps plein. L'initiative n'est plus perçue comme un projet temporaire mais bien comme un élément permanent d'un système de freins et de contrepoids propice à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence.

Comité de lecture

Début 2007, un Comité consultatif interinstitutionnel (CCI) a été établi au Honduras en tant que mécanisme d'examen par les pairs (voir Encadré 3 pour de plus amples détails sur sa conception et son fonctionnement). Étant largement représenté par différentes parties prenantes du secteur forestier, il propose un modèle qu'il serait intéressant de reproduire.

Financement

Le financement de la première année des travaux (2005-2006) menés à la fois par la CONADEH et Global Witness a été assuré par le DFID (100 000 US\$). Par la suite, la CONADEH a assumé la mise en œuvre du projet (de 2006 à ce jour) et signé un accord avec l'AFE-COHDEFOR, un prêt préférentiel ayant été apporté par le programme Pro-Bosque de la Banque interaméricaine de développement (115 000 US\$).

Conclusions

Du fait des 70 rapports de mission publiés (dont 80 % signalaient des irrégularités) et d'un élément croissant d'« audit social », l'OIF au Honduras a réussi à s'établir comme un composant permanent d'un système solide de freins et de contrepoids du secteur forestier. Les opportunités sont indéniables en termes d'enseignements à tirer de ses réussites et de renforcement de leur impact.

Les audits sociaux mis en œuvre par la CONADEH portent essentiellement sur la formation d'autochtones en vue de leur permettre de mener eux-mêmes des activités d'observation des forêts au lieu de faire appel à une organisation nationale. Des activités de renforcement des capacités et la prestation d'une assistance technique pour détailler les délits forestiers confèrent aux groupes locaux les compétences et la technologie requises pour lutter efficacement en faveur de la protection des forêts et du respect des droits communautaires.²⁰

Bien qu'asseyant ses travaux sur les principes généraux de l'OIF, la CONADEH fait appel à son propre système de reporting, qui est adapté à la réalité hondurienne (voir Encadré 10).

Encadré 10 : Liste de vérification applicable aux rapports d'OIF élaborée par la CONADEH (adaptée du document CONADEH, 2008a)

- **Critères spécifiques** : La loi constitue la base des observations, des conclusions et des recommandations.
- **Éviter les suppositions** : Les éléments de preuve présentés dans les rapports ont été correctement examinés et documentés.
- **Séparer faits et opinions** : Les conclusions et l'analyse de leurs implications (juridiques et autres) sont présentées séparément. Les conclusions sont issues des deux sections précédentes et les recommandations s'adressent aux autorités compétentes.
- **Cohérence de la présentation** : Le même modèle doit servir à tous les rapports. Cela en simplifie la lecture et aide le lecteur à trouver plus facilement les conclusions et les recommandations.
- **Éléments de preuve** : Les informations recueillies et analysées, qui constituent la base du rapport, sont présentées dans les annexes.
- **Examen par le Comité de lecture** : Les rapports sont présentés tous les mois au Comité de lecture. Le Comité en débat, analyse les résultats et en tire des conclusions et des recommandations.
- **Publication** : Tous les rapports d'OIF sont disponibles publiquement sur le site Internet de la CONADEH.

²⁰ See http://www.conadeh.hn/MFI_web/principal_ASGF.htm.

Au Honduras, l'OIF a également démontré l'importance, dans l'intérêt du respect de l'État de droit, d'une coordination des différentes entités chargées de l'application de la loi. L'incapacité, sous l'ancienne administration, de certaines institutions administratives et judiciaires chargées d'intenter des procédures à l'encontre des auteurs d'atteintes à la loi a nui au suivi de ces affaires. L'impression que cela donne est que l'illégalité de l'exploitation n'entraîne aucun risque de poursuite judiciaire. Cela empêche également l'État de dégager des revenus, pourtant essentiels, des amendes et pénalités et de la vente aux enchères du bois saisi : en 2008, moins de 50 % des 2,8 millions US\$ qui auraient dû provenir des affaires signalées par l'observateur avaient atterri dans les caisses de l'État (CONADEH, 2008a).

Les conclusions de l'observateur ont entraîné des mesures plus ou moins efficaces de la part des agences d'application de la loi : 87 % des cas signalés ont fait l'objet d'un suivi par l'autorité forestière, contre 13 % par le ministère de l'Environnement (CONADEH, 2008a).

4. Nicaragua

Travaux d'évaluation

Lors du premier atelier régional sur l'OIF qui s'est déroulé au Honduras de février à mars 2006, réunissant des représentants des gouvernements, de la société civile et des bailleurs de fonds des cinq pays d'Amérique centrale aux ressources forestières les plus importantes (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama), le responsable de l'autorité forestière nicaraguayenne a fait part de son souhait d'étudier l'applicabilité de l'OIF dans son pays. Il s'en est suivi une première visite de Global Witness au Nicaragua en mai 2006, dont le principal objectif était de rencontrer l'ensemble des parties prenantes. Cette visite a également permis de commencer à constituer une équipe locale.

Institution hôte et accord

Les réunions avec l'autorité forestière nicaraguayenne (INAFOR) ont débouché sur la signature d'un accord au titre duquel l'INAFOR devait assumer le rôle d'hôte, tandis que Global Witness était l'observateur. L'accord a été signé en 2006 puis reconduit en 2008.²¹

Termes de référence

Les TdR du projet d'OIF au Nicaragua sont conformes aux normes minimales standard (voir Encadré 1), tout en tenant compte des spécificités du secteur forestier de ce pays.

Il est reconnu dans le préambule que l'OIF appuie la performance professionnelle de l'INAFOR et assure l'évaluation de la conformité juridique. Le gouvernement nicaraguayen fait savoir qu'il tient à renforcer à la fois son leadership dans le secteur forestier et les systèmes réglementaires et de contrôle. Il perçoit l'OIF comme « un outil permanent pour consolider la transparence et la responsabilité, lutter contre la corruption et développer des actions afin de s'attaquer au cercle vicieux qui incite à l'exploitation forestière illégale » (INAFOR et Global Witness, 2008).

Les termes de référence énumèrent ensuite les objectifs, les résultats escomptés, le domaine de mise en œuvre, les activités et les protocoles de travail. Malgré la nature bilatérale de l'accord, il encourage une coopération avec d'autres institutions pertinentes, dont le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts (MAGFOR), le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (MARENA), l'unité environnementale spéciale et d'autres institutions du ministère public habilitées à intenter des procès, le bureau du procureur général en charge de la défense des droits de l'homme, les forces armées, la

police nationale et les autorités régionales des Régions autonomes de la côte Caraïbe nicaraguayenne.

Enfin, les rôles et responsabilités des deux parties sont établis, de même que les modalités de dénonciation du contrat et sa période de validité.

Les TdR nicaraguayens offrent un bon exemple d'inclusivité. Ils sont en effet suffisamment spécifiques pour permettre à l'observateur d'assumer ses devoirs, et suffisamment larges pour pouvoir s'adapter à la situation sur le terrain.

Équipe d'observation

Les travaux d'évaluation réalisés au Nicaragua comprenaient des entretiens avec les différents postulants à un poste au sein de l'équipe locale. Deux forestiers locaux ont été embauchés et formés par les experts OIF de Global Witness. Ils dirigent maintenant les travaux au niveau du pays, avec le soutien du siège de Global Witness. Leurs travaux sont principalement effectués sur le terrain, la plupart des missions étant mises en œuvre conjointement avec l'INAFOR.

L'une des principales réussites de l'équipe a été de survivre à des changements politiques importants dans le pays et de se faire accepter par des gouvernements aux avis et aux ordres du jour diamétralement opposés. Comme c'est le cas dans un grand nombre d'autres pays, l'arrivée d'un nouveau gouvernement signifie souvent de nouvelles perspectives et idées, et le rejet de celles qui avaient été mises en place par l'administration précédente.

En maintenant une neutralité politique (malgré un environnement administratif hautement politisé), ainsi qu'une ouverture aux discussions et une approche directe à l'égard de ses objectifs, l'équipe d'observation au Nicaragua a évité les considérations politiques pour émerger comme une initiative largement reconnue qui soutient l'application de la loi forestière – quel que soit le parti au pouvoir.

Des contacts réguliers avec le gouvernement central ont joué un rôle clé dans l'instauration d'un climat de confiance. En outre, la planification et la mise en œuvre de missions conjointement avec des fonctionnaires sur le terrain ont conduit à la création d'un espace propice à la discussion. Les réticences initiales ont fait place à la transparence et à l'ouverture. Les travaux communs ont eu des impacts considérables, notamment :

- En renforçant les compétences des autorités gouvernementales, des « régents forestiers »²², des représentants de la société civile et des propriétaires de forêts, entre autres, et en formant des forestiers.
- En attirant une attention sans précédent sur l'importance de travaux rigoureux dédiés à la mise en application de la loi²³.
- En améliorant considérablement la motivation et l'engagement des autorités à l'égard d'une application effective de la loi. Au niveau national, ce phénomène a été illustré par la création, pour la toute première fois, d'une unité d'observation au sein de l'INAFOR. Sur le terrain, des fonctionnaires locaux se sont servis des preuves relevées par l'observateur pour prendre des mesures à l'encontre des auteurs de délits. En outre, l'INAFOR développe actuellement un programme d'audits forestiers, comme le prévoit la loi,²⁴ et tire parti de l'expertise de l'observateur pour concevoir ce système. L'INAFOR a également demandé l'appui de l'observateur pour former les futurs auditeurs.

²² Le régent forestier (« Regentes Forestales » en espagnol) est défini dans la loi forestière (Article 9, loi 462) comme le professionnel ou technicien forestier accrédité par l'INAFOR pour qu'il garantisse, conformément aux lois et réglementations, la mise en œuvre des plans de gestion forestière approuvés par l'autorité compétente.

²³ Surtout dans les phases initiales du projet, juste en vérifiant les délimitations des zones de gestion forestière et en géo-référençant les troncs des arbres abattus, les pratiques de gestion forestière ont été considérablement modifiées. Par la suite, d'autres éléments ont été progressivement intégrés aux activités de terrain.

²⁴ L'auditeur forestier est défini dans la loi forestière (Article 9, loi 462) comme « le professionnel ou le forestier habilité par l'INAFOR à évaluer la mise en œuvre des plans de gestion forestière et les permis de récolte ».

La communication avec les habitants des forêts et les populations rurales qui n'ont en général pas accès à l'information centralisée a constitué un aspect important des travaux. La diffusion de l'information et la sensibilisation au mandat et au domaine d'application de l'OIF permettent progressivement à un nombre croissant d'autochtones de faire appel à l'observateur pour exprimer leurs préoccupations.

Comité de lecture

Les TdR prévoient la création d'un « Comité technique d'examen ». Ce mécanisme d'examen a été établi sous la forme d'un comité informel au sein de l'INAFOR, mais aucun examen par les pairs plus large des rapports individuels n'a pour l'instant été facilité par ce processus. Néanmoins, le comité a accordé à tous les rapports la mention « Aucune objection à la publication ». L'équipe d'observation a également fourni des copies de ses rapports à tous les participants à la mission et tenu compte de leurs commentaires.

Malgré l'absence de mécanisme d'examen par les pairs formel, l'INAFOR est récemment devenue plus réceptive et a rédigé un rapport juridique et technique analysant 15 des 23 comptes-rendus préparés par l'observateur. Ce rapport confirme la validité de ces comptes rendus et s'appuie sur leurs implications d'ordre juridique. Mais l'équipe d'observation ignore si des actions en justice ont été intentées.

Financement

L'obtention d'un financement de longue durée a été de loin le plus gros défi auquel l'OIF ait été confrontée au Nicaragua. Le projet n'a bénéficié que d'un budget très limité, et les opérations ont été interrompues pendant quelque temps en 2007 faute de financement. D'août 2006 à septembre 2007, le projet a été financé par le DFID (56 000 US\$) et la GTZ, l'organisation allemande pour la coopération technique (40 000 US\$). Les travaux ultérieurs ont été cofinancés par la GTZ et la Banque mondiale (40 000 US\$ et 85 000 US\$ respectivement), permettant au projet de reprendre en août 2008, les travaux devant se poursuivre jusqu'en décembre 2009.

Conclusions

L'OIF au Nicaragua a commencé en 2006. Deux phases ont pour l'instant été mises en œuvre : la première a démarré en août 2006 et s'est achevée en septembre 2007, et la seconde a débuté en août 2008 et se poursuivra jusqu'en décembre 2009.

L'OIF menée au Nicaragua a notamment eu les impacts suivants :

- La production d'informations fiables sur les pratiques de gestion forestière dans le pays. L'équipe d'observation a pour l'instant produit 23 rapports de mission et deux synthèses.
- Une hausse des ressources financières et humaines dédiées aux activités de contrôle par l'INAFOR du fait des recommandations présentées par l'équipe d'observation. Le département d'observation et de suivi, jusque-là inactif, a été réactivé et de nouveaux membres du personnel ont été embauchés.
- Le lancement de procédures administratives et juridiques à l'encontre des propriétaires de forêts et des régents forestiers qui portent atteinte à la loi.
- La suspension des plans de gestion dont la mise en œuvre a été jugée inadéquate par l'équipe d'observation.
- Les rapports d'OIF ont fortement contribué à l'élaboration d'un processus d'examen des régents forestiers.
- L'expérience de l'OIF a été minutieusement analysée et a inspiré l'élaboration d'un système d'audits forestiers.
- Le système d'audits forestiers reconnaît la nécessité et l'utilité d'englober l'OIF.

Le gouvernement a proposé la création d'« Unités d'observation des districts » pour refléter et s'intégrer dans la démarche de décentralisation en cours dans le pays. La société civile recommande que ces Unités se composent d'équipes de représentants d'organisations de la société civile agréés par l'INAFOR.

Dans la phase actuelle du projet, l'équipe d'observation dirige son attention sur des activités permettant d'assurer la pérennité de l'OIF en identifiant, sélectionnant et formant des membres d'organisations de la société civile dans trois districts ciblés, l'objectif étant d'en faire des experts de l'observation au sein des Unités d'observation des districts. L'équipe d'observation a mené une collaboration concluante avec l'INAFOR au niveau du district qu'il peut être intéressant d'exploiter et d'étendre. Ces Unités se positionneraient en tant qu'organes de surveillance permanents et de longue durée. Cela contribuerait à garantir la pérennité de l'OIF au Nicaragua. Une phase d'intégration devait être lancée fin 2009, sous réserve de fonds disponibles²⁵.

5. République du Congo

Travaux d'évaluation

En République du Congo, un projet d'OIF a été lancé en décembre 2006 à la demande du ministère de l'Économie forestière (MEF), l'objectif étant de promouvoir la bonne gouvernance et de soutenir la mise en œuvre de politiques de gestion durable dans le secteur forestier. Le projet s'est inspiré de deux enquêtes d'évaluation ainsi que du projet d'observation indépendante précédemment lancé au Cameroun. Lorsque le projet a été introduit au Congo, l'engagement public politique semblait être fort à l'égard de l'amélioration de l'application de la loi forestière, de la gouvernance et de la gestion forestière durable, comme l'a montré, en 2003, l'adoption de la Déclaration ministérielle « Application des législations forestières et gouvernance » (AFLEG) et la ratification, en 2005, avec celle d'autres accords internationaux, du traité de la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale).

Institutions hôtes et accord

Le projet, officiellement connu sous le nom de « Renforcement des capacités dans le bassin du Congo et Observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo » (OI-FLEG), a été formalisé dans un accord signé en décembre 2006 entre le MEF et deux ONG britanniques jouissant d'une expérience de l'observation indépendante, Forests Monitor (FM) et REM. REM a assumé le rôle d'observateur indépendant en République du Congo et mené des missions d'évaluation dans la région, tandis que FM a été chargé de la coordination et de la facilitation du projet, d'ateliers régionaux et de l'élément formation de la société civile. Il est attendu de l'observateur qu'il travaille en étroite collaboration avec les agences du MEF chargées d'observer et de contrôler les activités forestières et qu'il observe et rende compte, de manière indépendante, de l'application de la loi forestière et de la gouvernance, renforce les capacités et encourage la participation de la société civile à l'observation indépendante.

Termes de référence

Selon les TdR, l'observateur indépendant est chargé de réaliser deux types de missions de terrain : des missions conjointes avec l'administration des forêts – dont il peut être convenu entre les parties, à la demande de l'administration des forêts ou si l'observateur indépendant le suggère – et des missions indépendantes, dans le cadre desquelles l'observateur indépendant peut impliquer la société civile, des ONG nationales et des délégations départementales du MEF.

25 Bien que l'on estime désormais que cela ne se produira peut-être pas avant 2010.

Les TdR précisent également que l'observateur dispose d'un accès illimité à l'information ayant trait au secteur forestier pour pouvoir mener à bien sa mission. L'observateur peut demander des informations aux différents services du MEF verbalement ou par écrit. Il convient toutefois de souligner une contrainte importante : l'information est considérée indisponible si une réponse n'est pas apportée dans les 15 jours suivant la demande de l'observateur (REM, 2005).

L'une des caractéristiques les plus intéressantes du projet d'OIF en République du Congo est le lien qu'il entretient avec le processus FLEGT, qui est explicitement formulé dans les TdR. À ce titre, l'objectif général du projet est d'observer l'application de la loi forestière et de la gouvernance dans le cadre des négociations devant aboutir à la signature d'un AVP entre la République du Congo et l'Union européenne (REM, 2007). L'observation indépendante est considérée comme un élément impératif pour maintenir la crédibilité des régimes d'octroi de permis à mettre en place au titre des AVP.

Équipe d'observation

Les missions de terrain et les rapports de mission auxquels elles ont donné lieu ont été réalisés par une équipe d'experts de REM et une équipe parallèle de FM en cours de formation. L'équipe se compose de juristes et d'ingénieurs forestiers, conjuguant ainsi praticiens juridiques et expertise technique²⁶.

Comité de lecture

Un Comité de lecture est chargé de passer en revue chaque rapport de mission. Le Comité se compose de membres de l'administration des forêts, de représentants de REM et de FM, de bailleurs de fonds et de membres de la société civile. Les différents rapports de missions de terrain ne sont publiés qu'après avoir été validés par le Comité de lecture, qui est censé se réunir dans les deux semaines suivant la production des rapports. Lorsque l'opinion de l'observateur est différente de celle du ministère, les deux avis sont inclus séparément dans le rapport publié. Le procès verbal du Comité de lecture est également publié. Cependant, REM et FM sont libres de publier des rapports biannuels thématiques contenant des

informations documentaires et statistiques, et une analyse de la mise en application de la loi forestière, à condition qu'elles permettent au ministère d'émettre dans un délai de 30 jours des commentaires qui seront eux aussi publiés (REM, 2009).

Financement

Le coût global du projet OI-FLEG s'élève à 3 124 949 US\$ (2 103 493 €) pour une durée de trois ans (soit environ 1 million de dollars par an). Le projet est financé par la ligne budgétaire « Forêts tropicales » de la Commission européenne (80 %), le DFID (7 %), la Banque mondiale par le biais du Projet de renforcement des capacités de transparence et de transparence (PRCTG) (9 %) et le Comité néerlandais de l'Union de conservation mondiale (NC-IUCN), par le biais de son programme de subventions aux écosystèmes (EGP) (4 %) (REM, 2009).

Impacts

Bien que le protocole d'accord passé avec la République du Congo prévoie à la fois des missions indépendantes et des missions conjointes, seules des missions indépendantes ont pu être réalisées au cours des six premiers mois, en partie du fait que le MEF n'a pas fourni son calendrier de mission à REM. Cependant, ce problème, ainsi que d'autres problèmes initiaux se rapportant à la mise en œuvre du projet, tels que des retards dans l'organisation des réunions du Comité de lecture, se sont ensuite améliorés (REM, 2008).

À ce jour, le projet a entraîné la publication d'un rapport annuel, d'un rapport semestriel et de 15 rapports de mission de terrain ; quatre autres sont en cours de rédaction ou d'examen par le Comité de lecture²⁷. Bien qu'il soit trop tôt pour tirer des conclusions globales de l'impact de l'observation indépendante des forêts en République du Congo, ces publications ont pour l'instant joué un rôle clé, en cela qu'elles ont permis de mettre en évidence différentes insuffisances en matière de gestion et d'exploitation des ressources forestières – par exemple le manque de transparence du processus d'attribution des concessions forestières, la lenteur avec laquelle les textes juridiques sont rédigés et ratifiés, le non-respect des procédures par les autorités forestières, l'abattage excessif, le non-paiement de taxes par des entreprises forestières – et de formuler des recommandations spécifiques quant aux mesures à prendre pour y remédier²⁸.

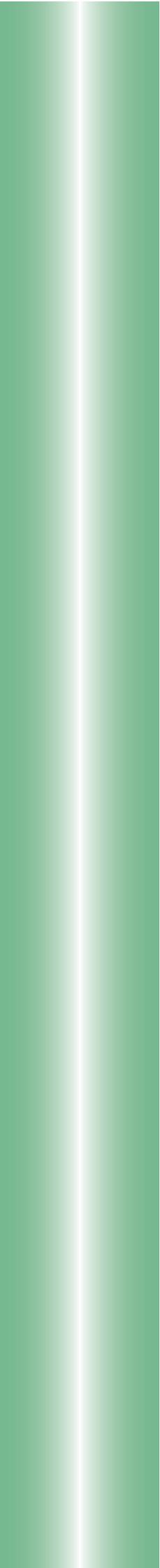
²⁷ Tous les rapports publiés peuvent être consultés sur le site Internet de REM : <http://www.observation-congo.info/Rapports.html>.

²⁸ Voir le Document d'information n° 1 qui résume les activités d'observation indépendante, les principaux résultats et les conclusions en République du Congo de janvier 2007 à juillet 2008, disponible à l'adresse suivante : http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Briefing_note3_jan_07__jun_08_1.pdf

Bibliographie

- AFE-COHDEFOR, 2006, communication personnelle d'un responsable
- Brown, D. *et al.* (2004), « *Review of Independent Monitoring* ». Forest Policy and Environment Group, ODI, étude réalisée à la demande du DFID.
www.odifpeg.org.uk/publications/reports/OIF%20Paper/OIF%20Final.pdf
- Brown, D. *et al.* (2008), « *Legal Timber: Verification and Governance in the Forest Sector* », Overseas Development Institute, Londres. <http://www.odi.org.uk/resources/download/2601.pdf>
- Cambodge Donor Working Group on Natural Resource Management (2004), « *Independent forest sector review: The forest sector in Cambodia (Part I : Policy choices, issues and options)* », étude réalisée à la demande du Joint Coordinating Committee. <http://www.cambodia-forest-sector.net/> (consulté en avril 2009).
- Cerutti, P. et Assembe, S. (2005), « *Independent observer: Global Witness end of contract project review* ». Soumis au DFID.
http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/292/1247574375/difd2005finalprojectreview.pdf
- CONADEH et Global Witness (2006), « *Independent forest monitoring in Honduras: Second Summary Report, May 2005-April 2006* ».
[http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/274/1239101768/Second%20Summary%](http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/274/1239101768/Second%20Summary%20Report.pdf)
- CONADEH (2007), « *Acta de creación del Comité Consultivo Interinstitucional* », Tegucigalpa, Honduras. http://www.conadeh.hn/MFI_web/pdfs/ActaCCI_30may07.pdf. Tegucigalpa, Honduras
- CONADEH (2008a), « *IV Informe General de MFI : Análisis y Seguimiento de los Informes de Monitoreo Forestal Independiente : el Impacto del MFI en Honduras, Período 2005-2008* ». Tegucigalpa, Honduras
- CONADEH (2008b), « *Reglamento Interno del Comité Consultivo Interinstitucional* », Tegucigalpa, Honduras
- Global Forest Watch (2005), « *Interactive Forestry Atlas of Cameroun, version 1.0 – An overview* ».
- Global Witness (2000), « *Chainsaws speak louder than words* ».
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/94/en/chainsaws_speak_louder_than_words
- Global Witness (2001), « *The credibility gap and the need to bridge it* ».
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/91/en/the_credibility_gap_and_the_need_to_bridge_it
- Global Witness (2002), « *Deforestation without limits* ».
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/84/en/deforestation_without_limits
- Global Witness (2004), « *Cameroon project completion report* », soumis à Danida
- Global Witness (2005a), « *IFM in Cameroon and Cambodia: Comparing Terms of Reference* ». Analyse effectuée par l'équipe de recherche de Global Witness.
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/486/en/OIF_in_cameroon_and_cambodia_comparing_terms_of_re
- Global Witness (2005b), « *Guide de l'Observation Indépendante des Forêts* ». Londres, Royaume-Uni.
<http://www.globalwitness.org/pages/en/OIF.html>
- Global Witness (2005c), « *Forest law enforcement in Cameroon : Third Summary Report of the Independent Observer, July 2003 – February 2005* ».
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/134/en/cameroon_OIF_third_summary_report
- Global Witness (2007a), « *Independent Forest Monitoring in Nicaragua : Second Summary Report of Activities, August 2006-September 2007* ».
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/615/en/second_summary_report_OIF_nicaragua
- Global Witness (2007b), « *Cambodia's family trees. Illegal logging and the stripping of public assets by Cambodia's elite* ».
http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/546/en/cambodias_family_trees
- Global Witness (2007c), « *IFM feasibility study in the Democratic Republic of Congo* ». Le rapport intégral en français et une synthèse en anglais et en français peuvent être consultées à l'adresse <http://www.globalwitness.org/pages/en/OIFdrc.html>

- Global Witness (2009a), « *Illegal logging in the Río Plátano Biosphere: a Farce in Three Acts* ». http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/737/1247814272/illegal_logging_in_rio_platano_final_en_medium_res.pdf
- Global Witness (2009b), « *Country for sale. How Cambodia's elite has captured the country's extractive industrie* ». http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/713/en/country_for_sale
- Global Witness (2009c), « *Instaurer la confiance dans la REDD – L'observation au-delà du carbone* ».
- Hoare, A., Legge, T., Nussbaum, R. et Saunders, J. (2008), « *Estimating the cost of building capacity in rainforest nations to allow them to participate in a global REDD mechanism* ». Chatham House et ProForest, Royaume-Uni. http://www.occ.gov.uk/activities/eliasch/Chatham_House_cost_of_building_capacity.pdf
- INAFOR et Global Witness (2008), « *Agreement for the implementation of an Independent Forest Monitoring Pilot Project in Nicaragua* ». Managua, Nicaragua, septembre 2008. <http://www.globalwitness.org/pages/en/nicaragua.html>
- GIEC (2000), « *Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories* ». National Greenhouse Gas Inventories Programme. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/english/>
- GIEC (2003), « *Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry* ». National Greenhouse Gas Inventories Programme. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpplulucf/gpplulucf.html>
- MAO, Movimiento Ambientalista de Olancho (2006), « *Cómo destruir la riqueza de Honduras* », Communiqué de presse n° 21
- Ministère des Forêts et de la Faune, Cameroun (2005), « *Document de stratégie sectorielle du contrôle forestier et faunique* ».
- REM (2005), « *Procédures de mise en œuvre de l'observation indépendante* », version modifiée et validée datée du 9 juillet 2005. http://www.observation-congo.info/documents/Procedures_TdR_REM_OIFLEG_Congo.pdf
- REM (2006a), « *Rapport trimestriel n°5, projet d'observateur indépendant au contrôle et suivi des infractions forestières Cameroun* ». <http://www.observation-cameroun.info/Rapports.html#3>
- REM (2006b), « *Mission thématique : Petits titres* ». Rapport n° 031. http://www.observation-cameroun.info/documents/OI_Rapport_031NA.pdf
- REM (2006c), « *Mission thématique : Forêts Communautaires* ». Rapport n° 050. http://www.observation-cameroun.info/documents/OI_Rapport_050.pdf
- REM (2007), « *Termes de Référence. Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo* », version validée datée du 8 juillet 2007. <http://www.observation-congo.info/TdR.html>
- REM (2008), « *Six-monthly Report, Independent Monitoring of Forest Law Enforcement and Governance in the Republic of Congo, January 2008-June 2008* ». http://www.observation-congo.info/documents/RS01_REMOIF_Congo_eng.pdf
- REM (2009), communications personnelles de responsables de REM.
- SGS (2005), « *First quarter 2005 report - independent monitor: forest crime monitoring and reporting* », élaboré par l'Administration forestière, le ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, Gouvernement royal du Cambodge
- SGS (2007), « *Forest Crime Monitoring and Reporting in Cambodia – SGS's response to the 'Cambodia's Family Trees' report by Global Witness* ». http://www.illegal-logging.info/uploads/SGS_response_to_GW.pdf
- Shah, A. et Schacter, M. (2004), « *Combating corruption: look before you leap* », dans Finance & Development. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf
- Smith, J. et al. (2003), « *Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia* ». International Forestry Review, 5(3)



Global Witness et l'Observation Indépendante des Forêts

Fondé en 1993, Global Witness mène des investigations et conduit des campagnes afin de prévenir les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles, la corruption et les atteintes à l'environnement et aux droits de l'homme. Global Witness possède plus de dix ans d'expérience dans le domaine de la conception et la mise en place des Observateurs Indépendants des Forêts. L'Observation Indépendante des Forêts repose sur un contrat passé entre l'observateur et l'administration gouvernementale responsable, et opère en collaboration avec la société civile et le secteur privé. L'Observation Indépendante a été développée afin d'assurer un suivi des activités d'exploitation forestière, du respect du cadre légal ainsi que de l'application de la loi forestière. Grâce à la mise à disposition d'une information accessible et objective au sujet du contrôle des activités dans le secteur forestier, l'Observation Indépendante des Forêts aborde les questions de gouvernance et de transparence, et soutient l'application des lois forestières. Un Observateur Indépendant des Forêts est en effet une forme de système de suivi de la gouvernance. L'inclusion d'Observateurs Indépendants des Forêts dans les Système de Garantie de la Légalité, établie dans le Plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT), illustre l'importance de l'IMF et la reconnaissance internationale dont cet outil jouit désormais.

Bureau à Londres:
Global Witness
6th floor, Buchanan House
30 Holborn
Londres EC1N 2HS
Royaume-Uni
Tel: +44 20 7492 5820
Fax: +44 20 7492 5821

Bureau aux États-Unis:
Global Witness
529 S Street NW
Suite 1085
Washington, DC 20045
États-Unis
Tel: +1 202 621 6665

Email: mail@globalwitness.org



global witness