

# Observation indépendante des forêts : l'occasion d'améliorer la gouvernance dans les pays APV ?

Enseignements tirés du Cameroun, du Ghana, du Liberia et de la République du Congo Juin 2017



*Fern et ses partenaires pensent que si l'on permet aux communautés de se faire entendre et d'exiger une action de la part des personnes qui bafouent leurs droits fonciers, un changement est possible.*

Un projet sur trois ans, baptisé Lutter contre la déforestation en reliant la Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière (REDD+) et l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) et financé par l'UE, a été mis en œuvre par Fern et ses partenaires Civic Response (Ghana), FODER (Cameroun), Azur Développement et Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH, Congo) et Sustainable Development Institute (SDI, Liberia). Ce projet s'est attaché à :

1. mettre en place des systèmes d'observation effectuée par la société civile nationale, afin de faire un suivi des indicateurs FLEGT et les principales sauvegardes de la REDD+ et de contribuer aux systèmes d'information nationaux de la REDD+ et de FLEGT;
2. veiller à ce que les principales sauvegardes de la REDD+ et les indicateurs de gouvernance des systèmes de vérification de la légalité du FLEGT soient respectés dans la pratique;
3. s'assurer que la mise en œuvre des accords de partenariat volontaire (APV) FLEGT oriente les stratégies nationales de la REDD+ et vice versa;
4. mettre en avant le caractère essentiel des droits fonciers dans la bonne mise en œuvre des APV FLEGT et de la REDD+.

Le secteur forestier est particulièrement vulnérable aux problèmes de mauvaise gouvernance, notamment à la corruption, à la fraude et au crime organisé.<sup>1</sup> Les activités illégales exercées dans ce secteur génèrent des sommes importantes et ont contribué à alimenter de longs conflits sanglants. Les lois sont peu appliquées, même dans les pays qui disposent d'une solide législation forestière, et peuvent être contournées pour servir les puissants intérêts des élites politiques et des sociétés forestières qui facilitent l'exploitation illégale de bois. Les conséquences de l'exploitation illégale des forêts sont bien connues : déforestation rapide, déstructuration de la société et perte de revenus. Même lorsqu'elle s'opère en toute légalité, peu d'éléments prouvent que l'exploitation industrielle des forêts contribue à réduire la pauvreté dans les pays producteurs de bois. En revanche, les liens entre l'industrie forestière et les atteintes aux droits de l'homme sont largement documentés.<sup>2</sup>

Village dans la Sangha – République du Congo



## Les débuts du projet

Depuis le début de l'année 2000, les organisations non gouvernementales (ONG) font usage de l'observation indépendante des forêts comme pour documenter les pratiques illégales et promouvoir une meilleure application de la législation dans le secteur forestier. Lorsqu'elle se déroule correctement, l'observation indépendante des forêts est exercée par une organisation tierce indépendante qui, avec l'accord des autorités gouvernementales,

observe ce qui se passe dans les forêts et relève l'existence d'éventuelles activités illicites. Les observateurs peuvent suivre divers aspects tels que l'attribution et la gestion des concessions ou le commerce de produits forestiers. L'observation indépendante des forêts s'attache le plus souvent à contrôler ce qui se passe au sein des concessions forestières et des zones protégées. Les organisations de la société civile (OSC) locales et internationales ont récemment concentré leurs efforts sur le contrôle des indicateurs de gouvernance tels que le respect des droits des communautés forestières, la transparence et la redevabilité.<sup>3</sup>



Civic Response dispensant une formation à des communautés dans le district de Nkwawie, Ghana

Le projet de Fern intitulé «Lutter contre la déforestation en reliant la Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière (REDD+) et l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)» a permis d'élaborer des cadres d'observation innovants au Cameroun, au Ghana, au Liberia et en République du Congo (Congo), quatre pays qui en sont à différents stades dans la mise en œuvre d'un accord de partenariat volontaire (APV) FLEGT avec l'UE, et d'un programme REDD+. Le travail d'observation a cherché à consolider le plaidoyer des OSC visant à améliorer la gouvernance forestière, à lutter contre la déforestation et à clarifier et renforcer les droits des communautés locales sur les terres, les arbres et les forêts.

Ce projet a permis les réalisations suivantes :

- Les communautés locales et les populations autochtones de la Sangha, au Congo, ont collaboré avec les autorités locales pour suspendre les activités minières illégales dans les zones forestières.
- Les organisations militant pour la bonne gouvernance à Yaoundé, au Cameroun, ont fait annuler une décision qui prévoyait de supprimer les revenus forestiers des communautés.
- Les OSC ont plaidé avec succès pour une propriété des arbres et une politique de partage des bénéfices qui soient favorables aux communautés au Ghana.
- Au Liberia, les communautés ont mené un plaidoyer qui leur a permis de recevoir les fonds provenant de l'exploitation des forêts qui leur étaient dus depuis 1998.
- Ces divers exemples d'OSC, de communautés, d'autorités locales et de parlementaires ayant défendu la gouvernance ont un point commun : tous ont reçu le soutien de Civic Response, d'AZUR Développement, du FGDH, de FODER et de SDI, qui ont entamé des dialogues politiques et un contrôle de la législation et des pratiques dans le secteur forestier.

### L'observation indépendante des forêts dans les divers pays

Le **Cameroun** s'est engagé dans un APV en 2007 et dans la REDD+ en 2005. En raison d'un manque de coordination entre ces deux processus, les politiques et les interventions n'ont pas réellement permis d'améliorer la gouvernance forestière et de réduire la déforestation. L'observation des forêts menées par les

OSC étant une pratique nouvelle dans le pays, FODER a consulté d'autres OSC pour élaborer un système permettant d'améliorer le contrôle et la gouvernance des forêts. Elles ont défini ensemble des indicateurs à contrôler, notamment l'accès aux informations sur la REDD+, la gestion des revenus forestiers et le respect par les entreprises forestières de leurs obligations sociales. Les communautés locales ont convenu qu'il s'agissait des questions les plus urgentes.

Le **Ghana** a ratifié son APV en 2009. Lorsque le projet de Fern a été lancé début 2014, l'observation indépendante des forêts n'avait pourtant toujours pas commencé. Ce projet a permis aux OSC locales de convaincre le ministre des Forêts de l'époque de s'attaquer aux problèmes de gouvernance, notamment à la transparence du secteur forestier, aux droits sur les arbres et aux accords de partage des bénéfices, de manière favorable aux communautés locales. Saisissant les opportunités offertes par l'APV sur le plan politique, Civic Response a effectué un suivi des problèmes de gouvernance et les améliorations pour déterminer les points qui requéraient une attention politique, a mobilisé le soutien des OSC et a mis en avant des méthodes de réforme efficaces.

Au **Liberia**, le début du projet a coïncidé avec un nouvel élan en faveur de l'APV, qui a été ratifié en 2013 et doit encore être mis en œuvre. Malheureusement, l'épidémie d'Ebola qui a dévasté le pays et a été reliée à la déforestation a ralenti le travail d'observation, qui a réellement démarré mi-2015. Les OSC se sont attachées à observer les accords de gestion communautaire de la forêt (*Community Forest Management Agreements, CFMA*), craignant qu'ils ne remplacent les permis d'exploitation privée<sup>4</sup> et permettent ainsi de poursuivre la destruction des forêts. Les OSC se sont appuyées sur la loi relative aux droits des communautés (qui a servi de base juridique aux CFMA) pour mettre en lumière d'importantes lacunes que les entreprises forestières étaient susceptibles d'exploiter. Elles ont également dénoncé l'absence d'application des accords sociaux définissant les bénéfices issus des opérations forestières revenant aux communautés. SDI s'est donc concentrée sur le suivi des négociations concernant les accords sociaux, plaidant pour que les droits des communautés et les bénéfices qui reviennent à ces dernières soient reconnus dans les textes de la REDD+ et de l'APV, et lors de leur mise en œuvre.

La **République du Congo** a entamé les processus FLEGT et REDD+ respectivement en 2007 et 2008. Malgré de rapides progrès « techniques », le programme REDD+ n'a pas su tirer parti des avancées faites en matière de gouvernance grâce à l'APV et n'est pas parvenu à les consolider ni à engendrer les réformes pourtant nécessaires. AZUR Développement et FGDH se sont donc attachés à mettre en avant les liens entre les deux processus. Il a mis en place un système unique de contrôle des indicateurs de gouvernance dérivé de la grille de légalité de FLEGT et des sauvegardes de la REDD+, incluant le consentement libre, préalable et éclairé, le partage des bénéfices et les mécanismes de recours. L'outil de suivi a été créé spécialement pour générer des informations qui pourront être utilisées dans le cadre des interventions auprès des autorités en charge de l'APV et de la REDD+. Cet outil a été développé avec l'aide du Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF), l'observateur indépendant des forêts du Congo, et validé par les plateformes de la société civile impliquées dans les processus APV et REDD+.

## Les avancées accomplies à ce jour

### Rétablissement des revenus forestiers pour les communautés au Cameroun

Le travail d'observation de FODER au Cameroun a été à l'origine d'importantes améliorations, parmi lesquelles un meilleur accès aux informations, une plus grande participation des communautés locales, des négociations sur la REDD+ s'appuyant sur l'expérience de l'APV et des entreprises forestières commençant à respecter leurs obligations sociales vis-à-vis des communautés. L'un des principaux aboutissements a été la brillante campagne nationale en faveur du rétablissement des redevances forestières dues aux communautés locales, qui avaient été supprimées par le gouvernement. Des notes explicatives, une déclaration de position et un dossier de presse ont été publiés et diffusés, et des banderoles ont été affichées dans la capitale, Yaoundé, pour alerter les parlementaires et les décideurs de haut niveau, dont le Président. La campagne, soutenue par les chefs traditionnels des communautés, a attiré l'attention des médias lorsque plus de 6 000 personnes ont signé une pétition demandant le rétablissement des redevances forestières. Au final, la campagne a permis d'obtenir une hausse des fonds accordés aux « communes », qui les redistribueront aux communautés locales.

### La disparition des forêts enrayée au Congo

AZUR Développement et FGDH ont sensibilisé le public sur l'obligation des exploitants forestiers de partager les bénéfices des activités forestières, offrant ainsi aux chefs communautaires l'opportunité d'exiger et d'obtenir une enquête officielle sur une entreprise forestière chinoise qui avait manqué à ses obligations. Le travail d'observation a suscité l'intérêt du public congolais. Un débat sur les rapports rédigés par les observateurs des forêts a été diffusé sept fois à la télévision nationale, apportant ainsi des informations de première main concernant l'impact de la déforestation illégale sur les communautés locales et expliquant en quoi une mauvaise gouvernance freine les réformes juridiques et politiques. Autre grande réussite, la décision sans précédent du ministre des Mines de suspendre tous les permis d'exploitation minière dans les régions forestières en décembre 2016. Cette décision a fait suite aux rapports d'AZUR Développement et FGDH dénonçant les activités illégales d'extraction d'or sur les concessions forestières, qui détruisaient de vastes zones

forestières, supprimaient les moyens de subsistance locaux et forçaient les communautés à s'installer ailleurs. Les communautés ont convaincu les autorités locales de faire pression sur le gouvernement pour contraindre les exploitants illégaux à mettre fin à leurs activités de transformation dans les zones réputées pour leur biodiversité unique. Cela n'a fait que renforcer les débats sur la gouvernance forestière et a amené les autorités en charge de la REDD+ à s'engager pour la première fois à créer des synergies efficaces avec les acteurs de l'APV.

### Des avancées concernant la réforme des droits fonciers et le renforcement de la transparence du secteur forestier au Ghana

Le projet a contribué à guider la réforme concernant les droits sur les arbres et le partage des bénéfices au Ghana. En soutenant le recueil d'informations, l'analyse et la rédaction de rapports, Civic Response a pu s'engager dans une quarantaine de districts du pays, auprès d'un large éventail d'acteurs. L'organisation a produit une évaluation sur le peu d'informations mises à la disposition des communautés et de la société civile concernant l'exploitation des forêts. Cette évaluation a poussé la société civile à redoubler d'efforts pour imposer à la Commission forestière une obligation de transparence et cette dernière a fini par accepter d'accorder un accès public à certains éléments de la base de données concernant le système de suivi du bois du Ghana. Les dispositions relatives à la transparence dans le projet de texte législatif sur la mise en œuvre de l'APV sont aujourd'hui les meilleures qui existent dans le secteur des ressources naturelles. Les communautés étant de mieux en mieux informées sur leurs droits, plusieurs ont exigé et obtenu des bénéfices provenant de l'exploitation forestière, tandis que d'autres ont affronté leurs chefs et les responsables des forêts à propos des sommes qui leur étaient dues.

### Renforcement des moyens de subsistance forestiers au Liberia

SDI a coordonné une proposition des OSC visant à revoir le modèle d'accord social libérien pour veiller à ce que les concessionnaires respectent les opinions des communautés durant les négociations, tout en demandant une loi plus solide sur les droits des communautés. La nouvelle loi garantirait le respect des droits fonciers des communautés, qui ne seraient plus victimes de l'accaparement des terres et pourraient ainsi protéger leurs moyens de subsistance. Le gouvernement a accepté les révisions proposées en février 2017. SDI a remporté une grande victoire en aidant l'Union nationale des comités communautaires de développement forestier à plaider en faveur d'un transfert des fonds communautaires sur les comptes du Fonds national de partage des bénéfices. SDI a formé les communautés pour leur permettre d'accéder aux fonds et de les gérer. Ainsi, trois versements ont été effectués sur les comptes du Fonds, pour un total de près de deux millions de dollars. Les communautés concernées s'en servent pour lancer des projets de développement locaux, pour construire notamment des écoles et des dispensaires. Vingt-deux projets ont été financés à ce jour.

### Intervenir à l'échelle nationale et européenne pour que la gouvernance forestière reste une priorité

Le projet a **utilisé le plaidoyer à l'échelle locale, nationale et européenne** pour améliorer la gouvernance forestière. Entre



autres activités, il a soutenu les réunions des plateformes de la société civile dans les pays partenaires, a organisé des réunions de coordination et des déclarations conjointes avec les ONG internationales œuvrant dans les mêmes pays, a stimulé une participation active à la révision du Plan d'action FLEGT, a organisé les réunions du Community Rights Network et de l'African Community Rights Network avec des représentants de l'UE à Bruxelles et a contribué aux discussions sur le Fonds de partenariat pour le carbone forestier.

Fern a utilisé les informations générées par Civic Response, par AZUR Développement et FGDH, par FODER et par SDI, ainsi que les recherches internationales pour influencer les réponses des institutions européennes et des États membres face aux problèmes de gouvernance que rencontrent les pays APV. Elle a demandé à ce que l'espace ouvert grâce aux processus d'APV soit maintenu et à ce que les partenaires puissent faire leur travail, ce qui a à son tour renforcé la volonté européenne d'instaurer un suivi du Plan d'action FLEGT. Fern et ses partenaires ont influencé bon nombre des recommandations issues de la révision du FLEGT, notamment la nécessité de se concentrer sur les réformes de la gouvernance, de renforcer l'application de la législation et d'entamer un dialogue politique au plus haut niveau. Les décideurs politiques dans les Conclusions du Conseil européen ainsi que les parlementaires européens ont répondu de manière positive aux demandes de Fern et de ses partenaires concernant une mise en œuvre plus solide de FLEGT et la nécessité d'une action mondiale sur la déforestation.

## Enseignements tirés et perspectives

L'un des atouts du projet a été le développement d'**outils et de guides d'observation «résistants au temps»**, comme au Cameroun et au Congo. Ces outils peuvent être utilisés pour contribuer aux systèmes d'information nationaux et complètent les constatations émanant de l'observation indépendante des forêts mandatée par le gouvernement, dans le but d'amener les entreprises à respecter davantage la législation forestière. **Le développement des capacités et une plus grande implication des OSC et des plateformes d'OSC locales** renforceront l'engagement de ces dernières à produire et à utiliser les résultats pour améliorer la gouvernance forestière au-delà du projet. L'engagement du projet auprès des plateformes d'OSC et d'autres acteurs tels que les parlementaires en Afrique et au sein de l'UE a permis d'accroître et de renforcer sa légitimité et d'ouvrir la voie à une future collaboration.

**Les échanges Sud-Sud qui ont eu lieu dans le cadre du projet** ont permis de renforcer l'apprentissage et la coopération au niveau régional. Les **responsables européens** ont pu, à l'occasion de visites, se faire une idée de la situation locale dans les pays mettant en œuvre un APV. Ces visites ont également permis de cerner les raisons pour lesquelles l'exploitation illégale des forêts devrait être une priorité pour l'UE et de définir les éventuelles modalités d'engagement auprès des délégations des pays européens et d'autres donateurs. Qui plus est, **une analyse et des rapports internationaux innovants** ont stimulé une réflexion stratégique à propos des liens entre le FLEGT



Examen d'une carte du clan Jogbahn au Libéria

et la REDD+ ; c'est le cas notamment d'une étude menée par l'université d'East Anglia à propos de la participation de la société civile à la REDD+ et à l'APV dans les quatre pays concernés par le projet. Un rapport sur les cadres régissant les obligations sociales dans les quatre pays a mis en avant des bonnes pratiques qui pourraient être transférées d'un pays à l'autre et a dénoncé le peu de revenus qui revient aux communautés.

Pour que la mise en œuvre de l'APV puisse tenir tous ses objectifs, l'UE doit s'assurer que **l'observation indépendante des forêts continue à se développer** et qu'elle alimente les débats sur la gouvernance forestière et le climat à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale. L'observation indépendante des forêts contribue à améliorer la gouvernance forestière et doit guider le travail des **organismes régionaux** (comme la CEDEAO et la COMIFAC), les **initiatives multipartites** comme le Partenariat pour les forêts du bassin du Congo, ainsi que les processus de transmission de rapports liés aux contributions déterminées au niveau national et aux Objectifs de développement durable. Les efforts visant à réduire la déforestation et à renforcer le développement durable sont complémentaires et les organisations œuvrant sur ces questions doivent donc chercher un moyen de travailler ensemble.

1 Uncovering the Risks of Corruption in the Forestry Sector (Tour d'horizon des risques de corruption dans le secteur forestier), Interpol, 2016

2 "Wild Money," The Human Rights Consequences of Illegal Logging and Corruption in Indonesia's Forestry Sector (« L'argent sauvage », Les conséquences de l'exploitation illégale des forêts et de la corruption sur les droits de l'homme dans le secteur forestier indonésien), Human Rights Watch, 2009

3 Duncan Brack et Claudine Léger, Etudier les problèmes de crédibilité des Accords de Partenariat Volontaire : Examen des initiatives d'observation indépendante et enseignements à en tirer, 2013

4 Les permis d'exploitation privée sont des contrats d'exploitation forestière. Ils couvrent près de 40 pour cent des forêts du Liberia.

*Fern a bénéficié d'un appui financier de l'Union européenne et du Département pour le Développement International du Royaume-Uni. Le contenu de cette publication est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète aucunement les points de vue de l'UE et du gouvernement britannique.*

