

APV- FLEGT Cameroun-Union Européenne :  
Regards sur 6 ans de mise en œuvre

Photo SAILD



**Green Development Advocates**  
*For a Green Congo Basin*



L'abandon du bois en forêt est illégal

Photo SAITF

**E**n réponse aux préoccupations internationales relatives aux impacts de l'exploitation illégale du bois des pays tropicaux et du commerce qui y est associé, le Conseil de l'Union Européenne (UE) a adopté en 2003 le Plan d'action FLEGT (acronyme anglais dont la définition française est : Application des Réglementations Forestières, Gouvernance et Echanges Commerciaux). Entre autres mesures adoptées, contenues dans le Plan d'action FLEGT, on note en bonne place la signature des accords commerciaux bilatéraux appelés Accords de Partenariat Volontaire (APV).

Les APV sont conclus entre l'Union Européenne (UE) et un pays producteur et exportateur de bois. Leurs objectifs sont de contribuer à améliorer la gouvernance forestière du pays signataire et de s'assurer que le bois et produits dérivés importés dans l'UE remplissent toutes les exigences réglementaires du pays de provenance. Les APV énoncent des engagements et des actions dévolues aux deux parties pour juguler l'exploitation illégale des forêts et mettent en œuvre une ap-

***Le régime de délivrance des autorisations FLEGT est adossé sur le système de vérification de la légalité.***

proche d'identification du bois produit de manière légale, par des licences/autorisations émises par les pays signataires et exporté vers l'UE. L'accord, une fois conclu, engage légalement les deux parties à ne commercer que des bois et produits dérivés dont la légalité est vérifiée.

Le Cameroun, dans sa volonté de lutter contre l'exploitation forestière illégale a engagé en 2007<sup>1</sup>, des négociations formelles avec l'UE en vue de la signature d'un APV. Ces dernières ont abouti à la signature en octobre 2010 d'un APV-FLEGT entré

en vigueur en décembre 2011, après ratification<sup>2</sup> et notification respective des deux parties.

Cet APV fournira à terme un cadre juridique visant à assurer que tous les bois et produits dérivés du Cameroun en direction de l'UE ont été légalement

produits ou acquis<sup>3</sup>. Il est centré sur la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT entre les deux parties qui correspond à l'instauration d'un ensemble d'exigences et de procédures ayant pour but de vérifier et d'attester, au moyen d'autorisation FLEGT, que les bois et les produits dérivés expédiés vers l'Union Européenne sont produits et acquis légalement<sup>4</sup>.

Le régime d'autorisation FLEGT se base sur la mise en place du Système de Vérification de la légalité qui comprend des contrôles de conformité afin de fournir l'assurance que les bois et produits dérivés

<sup>1</sup> Cette période a été précédée d'une phase de pré-négociation (2005-2006) qui s'est effectuée de façon informelle.

<sup>2</sup> Le Cameroun par un décret du Président de la République signé le 09 août 2011 ratifie l'APV-FLEGT

<sup>3</sup> Voir article 2 de l'APV Cameroun-UE

<sup>4</sup> Article 4, alinéa 1 de l'APV Cameroun-UE

destinés à l'exportation vers l'UE ont été légalement produit ou acquis et que les autorisations FLEGT n'ont pas été délivrées pour les expéditions de bois qui n'ont pas été produit ou acquis légalement, ou dont l'origine est inconnue. Ce système comprend aussi des procédures visant à assurer que du bois d'origine illégale ou inconnue n'entre dans la chaîne d'approvisionnement<sup>5</sup>.

L'Annexe IX<sup>6</sup> de l'Accord liste un certain nombre d'activités et sous activités ainsi que des échéances pour faciliter la mise en œuvre de l'APV. La phase préparatoire d'une durée de trois ans (2010-2013) devait déboucher sur la délivrance des premières Licences/Autorisations FLEGT<sup>7</sup>. Six ans plus tard, aucune Autorisation n'est délivrée!

*Depuis 2013, on attend les premières autorisations FLEGT du Cameroun.*

Des questions pressantes remontent dans les esprits des acteurs de ce secteur : Pourquoi les premières autorisations FLEGT ne sont pas encore délivrées ? Que faire pour remédier à cette situation ?

Ces questions d'actualité, méritent que des réponses soient données. En effet, selon l'article 27 de l'APV «l'accord demeure en vigueur pour une période de sept ans renouvelable par tacite reconduction des parties pour des périodes de même durée, sauf pour une partie à y renoncer en notifiant à l'autre sa décision au moins douze mois avant l'expiration de la période en cours ». L'article 28 quant à lui dispose que : « Nonobstant l'article 27, l'une ou l'autre partie peut dénoncer le présent accord en le notifiant à l'autre. Le présent accord cesse alors de s'appliquer douze mois après la date de cette notification ».

Face aux difficultés observées dans la mise en œuvre et parvenu à la fin de «la première vie » de l'accord, il plane, au cas où aucune disposition ne serait prise, un risque de non renouvellement ou de dénonciation de l'APV Cameroun-UE par une des parties.

Dans ce contexte particulier, deux organisations de la société civile camerounaise Green Development Advocates (GDA) et le Service d'Appui aux Initiatives

Locales de Développement (SAILD) ont élaboré cette note dans la perspective de tirer la sonnette d'alarme, d'entretenir et d'enrichir les discussions sur l'avenir de l'APV Cameroun-UE. Le présent document procède à une analyse des contraintes de la mise en œuvre de l'APV tout en proposant des pistes de solution.



Le bois continue à être exporté vers l'UE sans autorisation FLEGT

<sup>5</sup> Article 9, alinéa 1 de l'APV-Cameroun-UE

<sup>6</sup> Il s'agit de: 1.Sensibilisation et information des acteurs et Public; 2.Promotion des produits "FLEGT-Cameroun" sur le marché de l'Union; 3.Arrangements institutionnels; 4.Renforcement des capacités; 5.Réforme du cadre juridique; 6.Amélioration du système national de Contrôle; 7.Mise en place du système de traçabilité; 8.Mise en place du système de vérification de la légalité; 9.La mise en place du système de délivrance des autorisations FLEGT; 10.Audits indépendants du système; 11.Suivi du marché intérieur du bois (MIB); 12.Industrialisation et la commercialisation ; 13.Suivi des impacts de l'APV; 14.Recherche des financements supplémentaires

<sup>7</sup> Les Parties à l'Accord avaient convenues que les premières autorisations FLEGT seraient délivrées à partir de mars 2013

## QU'EST-CE QUI COINCE ?

### Dévoisement de l'objet de l'accord

Le plan d'action FLEGT de l'UE vise à améliorer la gouvernance forestière et un des instruments, l'APV vise spécifiquement à concevoir des systèmes permettant de vérifier si le bois a fait l'objet d'une récolte licite. Ainsi, la mise en œuvre de l'APV se pencherait en priorité sur les outils permettant d'attester de l'origine légale du bois. Pourtant les efforts consentis, brandis et célébrés par les parties durant les six ans de mise en œuvre se sont focalisés sur la transparence et la participation, qui sont naturellement les objectifs secondaires de l'APV, gage de la crédibilité du système de vérification de la légalité mis en place.

### Système de vérification de la légalité au point mort

La délivrance des certificats de légalité piétine du fait de l'inadaptation de certains vérificateurs de la grille de légalité aux titres forestiers et l'application du Système Informatique de Gestion des Informations Forestières deuxième génération (SIGIF 2) inexistant.

Les conclusions de l'évaluation de la conformité du processus d'attribution des titres d'exploitation forestière effectuée en 2013 par « l'auditeur indépendant du système » préconisaient la révision des grilles de légalité<sup>8</sup>. C'est seulement deux ans plus tard, lors du 8ème Conseil Conjoint de mise en œuvre de l'accord tenu le 27 septembre 2016

que « les parties ont confirmé la nécessité de procéder à une révision des grilles de légalité de l'APV en vue d'une meilleure applicabilité »<sup>9</sup>. Comme conséquence, aucun certificat de légalité n'est délivré à ce jour à un titre d'exploitation forestière.

Le SIGIF 2 toujours pas disponible. Après l'échec du premier prestataire (le consortium SGS-HELVETA) pour la mise en place d'un système de traçabilité des produits forestiers au Cameroun en 2010, on se dirige inexorablement vers un nouvel échec du développement de l'application du SIGIF 2 par le consortium AIS-BUREDIP chargé de développer l'application SIGIF 2. En effet, après deux années de travail et rendus à la fin du contrat aucun module de l'application n'a été livré et testé.

Au terme de ces deux tentatives infructueuses, force est de constater qu'un climat de sérénité n'est plus de mise au sein des parties à l'accord. Existe-t-il des conflits d'intérêts entre les parties et au sein des parties ? Des batailles d'intérêts sont-elles à l'origine de ces échecs ? Pour quelles raisons et dans quels buts ?

Le SIGIF 2 constitue l'épine dorsale de l'APV, il est l'élément incontournable pour la délivrance des autorisations FLEGT. A ce titre, seul un SIGIF 2 consensuel garantirait la crédibilité des autorisations FLEGT et par-delà la crédibilité du bois camerounais.

<sup>8</sup> Voir point 4.3 du Rapport de l'Auditeur p.45.

<sup>9</sup> Déclaration finale du 8ème Conseil Conjoint de mise en œuvre de l'APV-FLEGT



La géolocalisation des arbres est une étape importante pour la légalité du bois

Photo SAILD



L'évacuation du bois des forêts communautaires est pénible et coûteuse

Photo SAHLD

## Un cadre juridique incohérent et peu adapté au contexte

L'une des mesures d'accompagnement<sup>10</sup> de l'accord était la réforme du cadre juridique applicable au secteur forestier, dans l'objectif d'améliorer sa cohérence et compléter les aspects existants et insuffisamment structurés ou réglementés. La révision de la loi forestière et de ses textes d'application a été initiée en 2008, à ce jour, elle n'est pas achevée. Cette situation représente un frein dans le processus de mise en œuvre de l'accord.

Le cadre juridique existant présente en effet des incohérences énormes dans ses aspects relatifs à certains titres forestiers, y compris les forêts communautaires. A titre illustratif, les dispositions légales et réglementaires relatives aux forêts communautaires sont en contradiction avec certains contenus du manuel des procédures d'attribution et des normes de gestions des forêts communautaires, texte de référence qui régit la gestion de cette catégorie de forêt<sup>11</sup>. Cette situation rend difficile la traduction des textes dans le développement du SIGIF 2.

## Les instances de mise en œuvre peu opérantes

Au Cameroun, l'APV est piloté par trois instances : le Comité National de Suivi (CNS) qui regroupe toutes les parties prenantes camerounaises, le Comité Conjoint de Suivi (CCS) et le Conseil Conjoint de mise en œuvre (Conseil) qui regroupent les représentants des deux parties. Malgré le retard considérable constaté dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT, on observe que ces instances se réu-

nissent régulièrement, neuf (09) et huit (08) réunions ont respectivement été tenues par le CCS et le Conseil. Quel est l'intérêt de telles réunions ? Quelle est la pertinence des ordres du jour ? Quels en sont les résultats ?

On observe à la lecture des aides mémoires du CCS et du Conseil qu'au fil des réunions, les mêmes sujets sont inscrits à l'ordre du jour et débattus. Aucune résolution substantielle n'est cependant prise pour faire avancer le processus. Pourtant le Conseil est habilité à amender et adopter les dispositions des annexes<sup>12</sup>. En effet, depuis le constat de non opérationnalité des grilles de légalité de l'APV, il est toujours attendu du Conseil, une résolution tendant à faire réviser les grilles de légalité.

Finalement, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de l'accord par le CCS se fait sur quelle base ? Aucun plan de travail n'est élaboré par le Conseil pour mieux planifier la mise en œuvre de l'accord. La partie camerounaise élabore bien chaque année, un plan prioritaire de mise en œuvre de l'APV. Ce plan n'est malheureusement pas suivi et évalué aussi bien par la partie camerounaise que par le CCS. Cette situation est à l'origine de la cacophonie qui règne dans la mise en œuvre de l'APV-FLEGT.

<sup>10</sup>Voir Annexe X de l'APV Cameroun-UE

<sup>11</sup> Un exemple de contradiction est par exemple l'article 29 qui définit les pièces du dossier d'attribution d'une forêt communautaire qui ne fait pas état d'un formulaire de convention provisoire de gestion qui pourtant est contenu dans le manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires

<sup>12</sup>Voir les articles 19 alinéa 2 (f) 29 alinéa 3 de l'APV Cameroun-UE

## QUEL AVENIR POUR L'APV-FLEGT ?

### APV, un cadre propice pour l'amélioration de la gouvernance

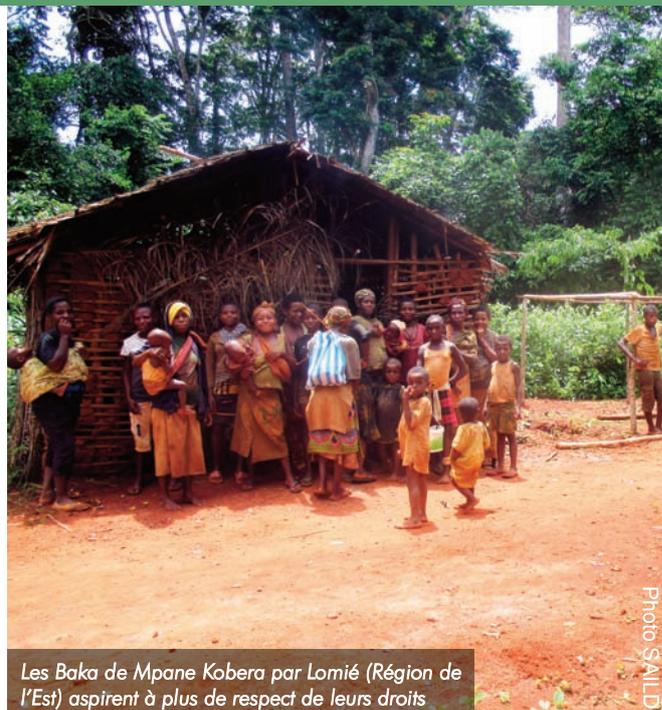
Bien que la délivrance des autorisations FLEGT, principal produit attendu de l'APV ne soit pas encore effective, les résultats obtenus en termes de transparence et participation sont significatifs. En effet, l'APV a créé un cadre propice qui a contribué à faire entendre la voix de la société civile et des communautés locales et autochtones des forêts dans les instances de prise de décision et de gestion de l'activité forestière au Cameroun. Une poursuite de l'APV avec des interventions centrées sur la délivrance des autorisations FLEGT constituerait le gage pour un APV efficace, fonctionnel qui préserve les acquis.

### Renforcer l'implication de toutes les parties prenantes dans le développement du SIGIF

Le développement du SIGIF est resté une affaire exclusive du MINFOF, ce qui crée une certaine opacité sur les résultats réellement obtenus à ce jour et rend difficile le suivi de son développement par les autres parties prenantes. L'équipe en charge du suivi du développement du SIGIF devrait être composée de toutes les parties prenantes de la partie camerounaise, se réunir à des intervalles de temps réguliers et disposer d'un plan de travail bien détaillé. Seule une démarche inclusive crédibiliserait le SIGIF et faciliterait son opérationnalisation par les différents acteurs.

### Promulguer le nouveau code forestier et procéder à la révision du cadre juridique relatif à certains titres forestiers

Le retard observé dans la promulgation du code forestier impacte considérablement le rythme de mise en œuvre de l'accord. En effet, la non révision des grilles de légalité à ce jour pourrait aussi se justifier par ce retard. Il est donc important



Les Baka de Mpane Kobera par Lomié (Région de l'Est) aspirent à plus de respect de leurs droits

Photo SAILD

d'accélérer l'adoption du nouveau code forestier qui, selon toute vraisemblance se trouverait à la Présidence et serait prêt pour transmission au Parlement.

La révision du cadre juridique de certains titres forestiers est aussi un élément limitant la délivrance des certificats de légalité. Des incohérences sont identifiées dans les textes régissant la gestion des forêts communautaires et d'autres titres d'exploitation forestière. Pour ne prendre que l'exemple des forêts communautaires, aucun texte spécifique ne régit l'attribution et la gestion de ces forêts. Les règles d'attribution et de gestion sont édictées dans un simple document qui n'a aucune force juridique et elles ne sont pas non plus adaptées aux capacités techniques et financières des communautés. L'amélioration du cadre juridique des forêts communautaires et des autres titres est un chantier important à finaliser.

### Créer une facilitation indépendante du processus

Les organes mis en place pour piloter l'APV ont tous un fonctionnement temporaire et n'ont donc pas la capacité d'assurer un suivi effectif des activités. Une facilitation indépendante qui travaillerait de façon permanente, impliquant tous les acteurs est la proposition idoine susceptible de contribuer à l'accélération de la mise en œuvre de l'APV Cameroun-UE.

## EXPLOITATION ILLÉGALE DU BOIS

### Dans le monde

- 15 à 30% des volumes de bois commercialisés dans le monde sont obtenus de manière illégale.
- 50 à 90% des activités d'exploitation forestière dans les pays tropicaux producteurs de bois sont illégales.
- Le commerce illégal du bois représente 10 à 30% du commerce mondial du bois, et représente entre 30 et 100 milliard USD.

**Source :** Nellemann, C., *Programme Interpol sur les atteintes à l'environnement (dir.)*, 2012. *Carbone vert, marché noir : exploitation illégale, fraude fiscale et blanchiment dans les forêts tropicales du monde. Une évaluation rapide des réponses à apporter.* Programme des Nations Unies pour l'environnement, GRID-Arendal. [www.grida.no](http://www.grida.no).)

### Au Cameroun

- Le bois produit illégalement représente 33 à 35% de la production nationale de grume.
- La production annuelle de sciages informels correspond en moyenne à 755 000 m<sup>3</sup> de bois et fournit en moyenne 40 000 emplois directs.
- Le commerce du bois sciage artisanal s'établit autour de 64,2 milliards de FCFA par an.

**Source :** Eba'a Atyi et al., 2013. *Rapport final : Étude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun.* CIFOR.



Le marché local du bois est envahi par les sciages illicites

## NOUS SUIVONS LA MISE EN OEUVRE DE L'APV-FLEGT AU CAMEROUN

### Green Development Advocates (GDA)

- Green Development Advocates (GDA) est une Organisation de la Société Civile (OSC) de droit camerounais, créée en 2009 et légalisée le 30 juin 2011. Elle œuvre pour un développement respectueux des exigences sociales et environnementales. La mission de GDA est de contribuer au développement durable des forêts tropicales africaines dans le respect de la culture, des droits, des intérêts et des besoins des peuples africains.
- GDA est membre de divers réseaux nationaux et internationaux de la société civile: Plateforme Forêts et Communautés (CFP), Réseaux Recherches Actions Pygmées (RACOPY), Coalition Droits et Ressources du Cameroun (RRI), Caucus d'Accra, Réseau Africain des Droits des Communautés (ACRN)...

#### Personne de contact :

Aristide CHACGOM, Coordonnateur des Programmes  
Tel: 679 65 85 15/690 18 31 57  
Email: aristidechacgom@gmail.com.

- Depuis sa légalisation, l'organisation a mis en œuvre des projets dans des domaines aussi divers que l'évaluation des flux financiers internationaux dans le secteur forestier, les sauvegardes sociales et environnementales dans la REDD+, le suivi du processus APV/FLEGT, l'hébergement et la supervision technique de la Facilitation RRI pour l'Afrique Centrale, l'évaluation de la prise en compte des droits des communautés dans l'avant-projet de loi forestière, la promotion de la foresterie communautaire comme outil de sécurisation de l'espace...

#### Adresse

**BP:** 2969, Yaoundé-Cameroun  
**Email:** grendevadvocates@gmail.com  
**Tél.:** : +237 222 208 059

### Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD)

- Créé(e) en 1988, le Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD) est une ONG internationale de droit suisse avec pour siège Yaoundé au Cameroun. Il a pour vocation d'œuvrer pour un monde juste, équitable et solidaire où les personnes sont épanouies et vivent décemment du fruit de leur travail dans un environnement sain et équilibré.
- La mission du SAILD est d'accompagner les paysans et les communautés riveraines des zones d'exploitation des ressources dans leurs initiatives entrepreneuriales et agropastorales en vue de leur épanouissement socio-économique et culturel et pour une gestion durable des ressources dont ils/elles dépendent.
- Pour ses 10 prochaines années, nos objectifs sont les suivants:

- Réduire l'impact négatif de l'exploitation des ressources naturelles sur les communautés et l'environnement
- Améliorer la situation alimentaire des populations ;
- Trouver des solutions compétitives de l'agriculture familiale dans un contexte d'ouverture des marchés.

Trois axes prioritaires d'intervention sont renforcés et développés :

- La gestion durable des ressources naturelles
- La sécurité alimentaire et nutrition
- L'information et communication rurale.

#### Adresse

**BP:** 11955, Yaoundé-Cameroun  
**Email:** secretariat@saild.org / saild@camnet.com /  
**Site web :** www.saild.org

#### Personne de contact :

Ghislain FOMOU, Chargé de Programme Gestion des Ressources Naturelles  
Tel : 676 160 858 Email : ghislain.fomou@saild.org / ghisfomou@gmail.com