



GRILLES DE LEGALITE REVISEES ET APV-FLEGT AU CAMEROUN

Document de capitalisation du projet « Appui à la participation de la société civile et des communautés forestières à la révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT »



© IRD

NDJEUDJA P. Ranèce Jovial
CHACGOM Aristide
FOMOU N. Ghislain
KAMENI Nelly Arielle

Les termes employés et le matériel présenté dans ce document d'information ne reflètent en aucun cas l'opinion de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Commission Européenne (CE), de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI) ou du Département du Développement International britannique (DFID), concernant le statut légal ou de développement de tous les pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ou concernant leurs frontières. La mention d'entreprises ou de produits fabriqués, qu'ils aient été ou non brevetés, ne signifie pas qu'ils ont été approuvés ou recommandés par la FAO, la CE, ASDI ou DFID au détriment d'autres produits de nature similaire non-mentionnés ici. Le contenu de la présente relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de la FAO, la CE, ASDI ou DFID.

Remerciements

Des remerciements particuliers à l'endroit des experts, membres du groupe de travail mis en place pour accompagner le processus de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT. Il s'agit notamment:

- WETE SOH Laurence, juriste environnementaliste
- DJANANG Willy, socio-environnementaliste
- KEDE Yves, politologue socio-environnementaliste
- TAPOKO Arialie, juriste
- FEUJIO KENGMO De Souza, forestière
- MOUKOURI Serge, forestier
- MBENDA Grace, forestière

Table des matières

LISTE DES ABREVIATIONS	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES	vii
INTRODUCTION	1
APPROCHE METHODOLOGIQUE DE REVISION DES GRILLES DE LEGALITE	2
Vision de travail et problématique de fond posées par la société civile pour la révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT	2
<i>Vision de travail de la société civile dans le processus de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT</i>	2
<i>Problématiques fondamentales pour la société civile liées au processus de révision des grilles de légalité</i>	2
Méthodologie de travail de la société civile dans le processus de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT	3
ETENDUE DES REVISIONS APORTEES AUX GRILLES DE LEGALITE DE L'APV FLEGT	5
Bilan des propositions de la société civile pour la révision des grilles de légalité	5
Prise en compte des propositions de la société civile dans les grilles de légalité révisées	9
<i>Propositions de la société civile non intégrées aux grilles de légalité révisées</i>	10
<i>Recommandations formulées suite aux désaccords de la société civile</i>	10
LECONS APPRISES ET IMPACTS DES GRILLES REVISEES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'APV-FLET AU CAMEROUN	12
Leçons apprises du processus de révision des grilles de légalité	12
<i>Leçons apprises sur le plan législatif et réglementaire</i>	12
<i>Leçons apprises sur le plan pratique</i>	12
<i>Leçons apprises sur le plan de l'applicabilité des grilles de légalité révisées</i>	13
Impacts sur la légalité sur la mise en œuvre de l'APV-FLEGT : Nécessité de la mise en place de l'ensemble des éléments du systèmes pour une efficacité optimale	13
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	15
ANNEXES	17
Annexe 1 : Recommandations de l'atelier commun de diagnostic des grilles de légalité	17
Annexe 2 : Recommandations de l'atelier de formulation des grilles de légalité	18

Liste des abréviations

AIS	Audit Indépendant du Système
ANR	Attestation de Non Redevance
APV	Accord de partenariat Volontaire
AEB	Autorisation d'Enlèvement des bois abattus
ARB	Autorisation de Récupération des Bois
AROE	Attestation de Respect des Obligations Environnementales
CCS	Comité Conjoint de Suivi
CEQTB	Certificats d'Enregistrement en Qualité de Transformateur de Bois
CFP	Plateforme Forêt et Communautés
CNS	Comité National de Suivi
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FECAPROBOIS	Fédération Camerounaise des Professionnels de la seconde transformation du Bois
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Application des Réglementation Forestières, de la Gouvernance et du Commerce)
GDA	Green Development Advocates
GFBC	Groupement de la Filière Bois du Cameroun
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
MIB	Marché Intérieur du Bois
MINEPDED	Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable
MINFOF	Ministères des Forêts et de la Faune
MINTSS	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale
NIMF	Normes d'Intervention en Milieu Forestier
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OSC	Organisations de la Société Civile
PEBO	Permis d'Exploitation du Bois d'œuvre
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PV	Procès-Verbal
SAILD	Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement
SIGIF	Système Informatisé de Gestion des Informations Forestières
SVL	Système de Vérification de la Légalité
UE	Union Européenne
UTB	Unité de Transformation du Bois

Liste des tableaux

Tableau 1: Bilan quantitatif du diagnostic et des propositions de la société civile pour la révision des grilles de légalité

Liste des figures

Figure 1: Présentation général du cadre national de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT (Source : SAILD-GDA, 2020)

Figure 2: processus spécifique de révision des grilles au sein de la société civile par rapport au processus national de révision des grilles de légalité (Source : SAILD-GDA, 2020)

Figure 3 : Instances décisionnelles d'adoption des grilles de légalité révisées (Source : SAILD-GDA, 2020)



© SAILD

Introduction

L'Accord de Partenariat Volontaire (APV) signé entre l'Union Européenne et le Cameroun est entré en vigueur en 2011. La première phase de sa mise en œuvre est arrivée à son terme et a permis de déceler des difficultés. L'une de ces difficultés notables avait trait à l'applicabilité des grilles de légalité de l'APV FLEGT, huit au total, listées à l'Annexe II de l'Accord.

Différents travaux préparatoires ont permis d'apprécier la pertinence et l'applicabilité des vérificateurs inclus dans les grilles, et dans certains cas, de relever des problèmes concrets. On peut citer comme travaux :

- L'élaboration d'un manuel de procédures pour l'obtention des documents vérificateurs des grilles de légalité FLEGT par le GFBC et TFT dans le cadre d'un projet FAO-FLEGT ;
- Les travaux de l'Audit Indépendant du Système (AIS) sur l'évaluation de la conformité des documents associés au processus d'attribution des titres forestiers ;
- Les travaux du groupe de travail conjoint devant entre autres se prononcer sur les conclusions et les recommandations des travaux de l'AIS.

Enfin, la publication par le MINFOF de la liste des titres valides le 18 octobre 2015 est venue confirmer que certains vérificateurs posaient de réels problèmes notamment pour les titres attribués avant la signature de l'Accord.

Fort de ces constats, une résolution du Comité Conjoint de Suivi (CCS) de 2016 et la résolution n° 2 du CCS du 17 mai 2018 ont souligné l'« accord sur le principe de démarrage du travail de révision des grilles, sous réserve de la reformulation des projets FAO, assurant leur coordination et leur synchronisation ».

Dans le but de faciliter la participation des différents acteurs au processus de révision des grilles, trois institutions, à savoir, le Groupement de la Filière Bois du Cameroun (GFBC) pour le secteur privé,

Green Development Advocates (GDA) et le Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD) pour la société civile et le Ministère de la Forêt et de la Faune (MINFOF) pour l'administration, ont bénéficié d'un financement du programme FAO-EU FLEGT pour conduire le processus chacun en son sein, mais également se mettre ensemble pour s'accorder sur la formulation des nouvelles grilles de légalité. Un facilitateur de cette phase de mise en commun a dans ce sens été recruté sous financement de la GIZ.

Après signature des contrats pour ces différents projets, les différentes organisations et institutions ont affiché une volonté de concordance dans l'implémentation des activités de leur projet pour une révision des grilles de légalité concertée et participative.

Le présent document vise à présenter l'ensemble du processus de révision tel que mené par la société civile, ainsi que les leçons qui peuvent en être tirées, notamment en ce qui concerne l'analyse de l'impact des grilles révisées sur l'exploitation et la commercialisation du bois du Cameroun.

Approche méthodologique de révision des grilles de légalité

L'engagement de la société civile dans le processus de révision des grilles de légalité s'est faite de manière méthodique sur la base d'une vision pour la révision des grilles de légalité, de l'adoption d'une méthodologie de travail participative et enfin d'une contribution effective à la mise en commun lors des discussions multipartites.

Vision de travail et problématique de fond posées par la société civile pour la révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT

Dans le cadre du processus de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT, la société civile s'est donnée une vision dans le travail d'analyse et de formulation des propositions qu'elle était amenée à faire tout en posant dès l'entame des problématiques qu'elle estimait préalable à toute discussion sur les grilles de légalité.

Vision de travail de la société civile dans le processus de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT

La vision globale de révision des grilles a été d'analyser et alléger les grilles actuelles tout en restant conforme aux textes juridiques et aux pratiques d'exploitation des forêts. Il ne s'est pas agi d'un exercice qui vise à baisser le standard des grilles actuelles mais plutôt de renforcer son applicabilité à la lumière des textes juridiques et des pratiques de terrain.

Cette vision qui a orienté l'ensemble du travail de la société civile, lui permettant ainsi de définir une approche de travail qui se devait technique, mais également participative.

Problématiques fondamentales pour la société civile liées au processus de révision des grilles de légalité

Afin de mieux analyser les grilles, les réponses à un certain nombre de questions préalables étaient nécessaires. Ces questions ont été soulevées par la société civile et a estimé qu'il était important d'y apporter des réponses concrètes tout au long du processus de révision des grilles de légalité.

Qui de l'administration et/ou de l'entité forestière doit fournir l'élément de vérification ? en d'autres termes, à qui incombe la responsabilité de justifier, voire d'apporter ou de présenter la preuve de la légalité ?

Les documents attestant de la légalité d'un titre de production ou de transformation du bois pourraient être fournis seulement par l'entité morale du titre d'exploitation ou de transformation, étant entendu que l'administration vérifie la conformité des documents avant la délivrance du Certificat de légalité. Ils pourront aussi être fournis par les deux acteurs (Administration et entité morale de la source d'approvisionnement), mais auquel cas, il faudrait spécifier pour chaque vérificateur qui a la responsabilité de le produire.

Quels documents doivent être considérés dans la grille ? les documents de processus ou de bout de chaîne ?

Il serait judicieux de ne garder dans la grille que les documents de bout de chaîne, car les documents de processus, à l'exception de quelques-uns qui sont particulièrement pertinents, sont déjà produits lors du traitement des demandes de ceux-ci. En revanche, il serait important de faire l'évaluation de la conformité du processus de délivrance des documents légaux et ceci entre bien dans les attributions de l'auditeur indépendant du système.

Quel est la nature juridique de la grille de légalité ? L'intitulé de la grille tel que formulé répond-il à un titre d'exploitation forestière ou de transformation du bois précis ?

Chaque grille doit répondre à titre d'exploitation ou de transformation ou encore d'approvisionnement en bois du bois avec les références juridiques précises. Il faudra se prononcer d'abord sur la légalité ou non du titre et le formuler selon les dispositions réglementaires. C'est le cas par exemple des Autorisations de Récupération et d'Enlèvement du bois qui ne sont pas, en soit, des titres d'exploitation. Même si la réglementation évoque la récupération et l'enlèvement du bois, elle précise le type de titre d'exploitation qui doit être appliqué et pour le cas d'espèce il s'agit des ventes de coupe.

Méthodologie de travail de la société civile dans le processus de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT

De manière générale, le processus national de révision des grilles de légalité était organisé autour de trois grands moments : la définition de la méthodologie de travail, la mise en commun des diagnostics issus des travaux des trois groupes d'acteurs et enfin la mise en commun des travaux de formulation des grilles de légalité. Le processus de révision se voulait multi acteur et participatif sur la base des groupes d'acteurs nationaux qui interviennent au sein du Comité National de Suivi de l'APV FLEGT. Chacun des trois groupes d'acteurs avait la responsabilité d'organiser le travail d'analyse ainsi que les consultations des différentes sensibilités en leur sein de manière à disposer des éléments pour

assurer la défense de leur point de vue à chacune des rencontres communes.

L'administration en charge des forêts avait la responsabilité de porter le processus national, en plus d'organiser les réflexions devant faire intervenir les autres sectorielles. Elle s'est, dans ce sens, attachée les services d'un consultant qui a réalisé un travail de diagnostic dans le fond. Sur la base ce travail, elle a organisé la consultation des administrations pertinentes.

Le secteur privé a, pour sa part, à travers le Groupement de la Filière Bois du Cameroun, mené une étude bilan de l'évolution du cadre juridique du Cameroun avec 2011 comme date de référence. A partir de là, elle a organisé les consultations auprès des grandes entreprises, mais également des petits exploitants afin d'assurer la prise en compte des vues des différents acteurs privés. Le secteur privé et la société civile ont organisé de manière commune, les activités de test des grilles de légalité issues des analyses diagnostic communes.

La société civile a eu une approche de travail axée sur un groupe de travail pour les analyses de fond et la formulation des nouvelles grilles de légalité, et sur des consultations des différents regroupements pertinents, notamment la Plateforme Forêts et Communautés y compris les représentants des populations autochtones et les Forêts communautaires.

Le processus ci-dessus décrit peut être schématisé ainsi qu'il suit.

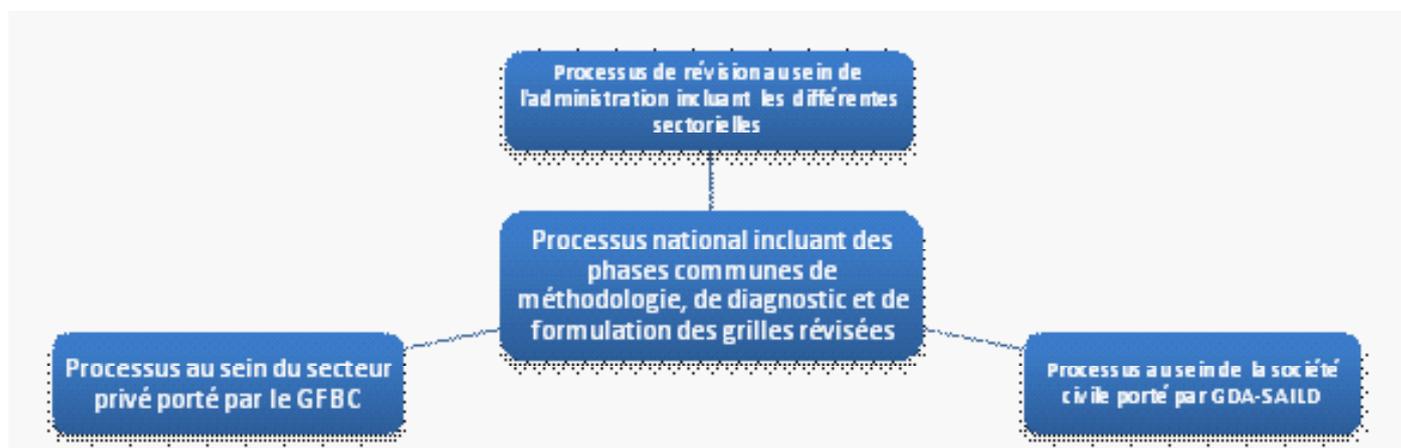


Figure 1: Présentation général du cadre national de révision des grilles de légalité de l'APV-FLEGT (Source : SAILD-GDA, 2020)

De manière détaillé, pour la société civile, le processus s’est présenté ainsi qu’il suit :

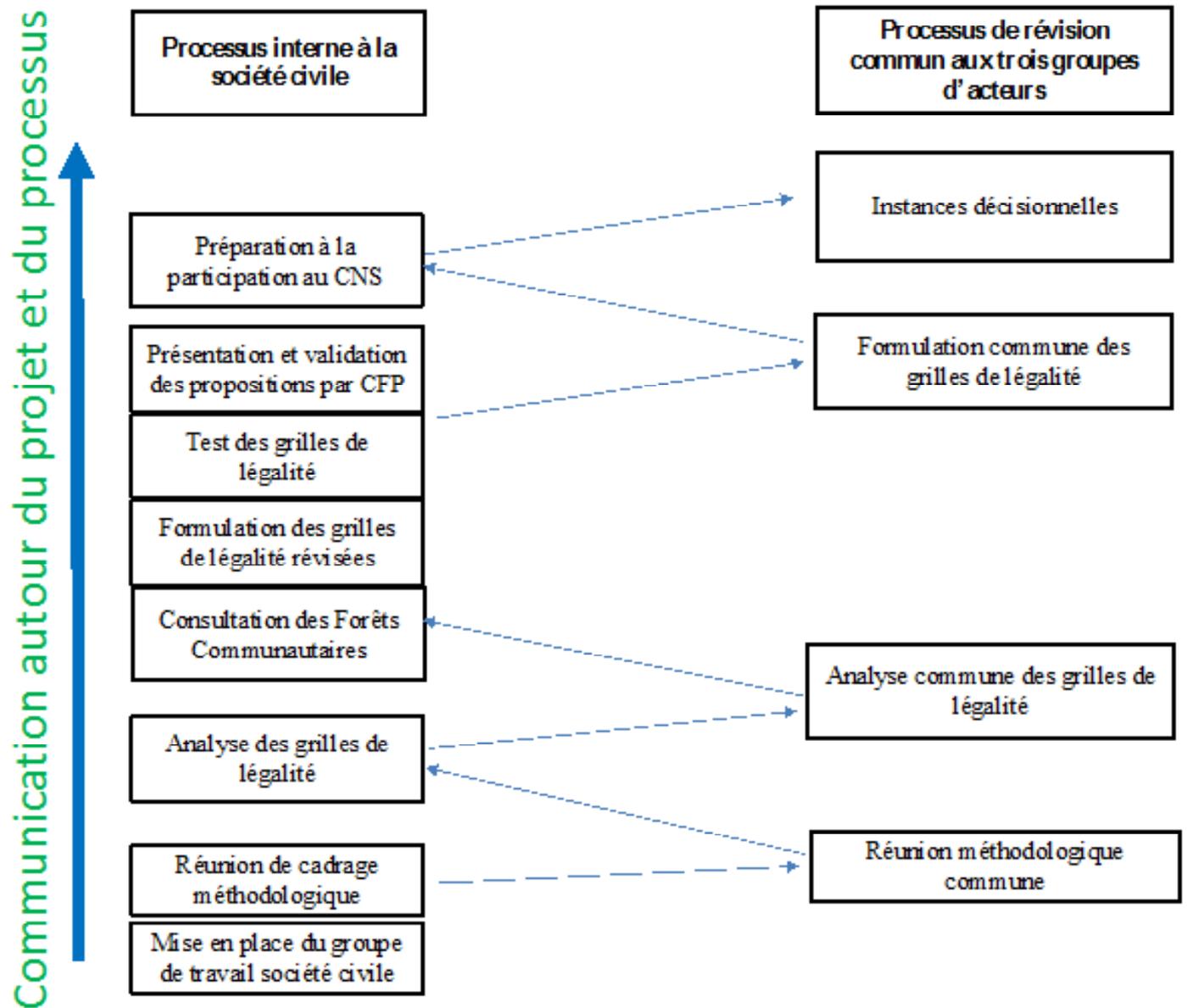


Figure 2: processus spécifique de révision des grilles au sein de la société civile par rapport au processus national de révision des grilles de légalité (Source : SAILD-GDA, 2020)

Comme le montre la figure 2, la société civile a été impliquée dans le processus et s’est assuré de préparer les différentes rencontres communes planifiées au niveau national. Au terme de ces rencontres, les instances décisionnelles de l’APV FLEGT

prendront le relais afin d’amender et valider les propositions de grilles de légalité reformulées par les trois groupes d’acteurs. Le processus à suivre est résumé dans la figure 3 suivante.

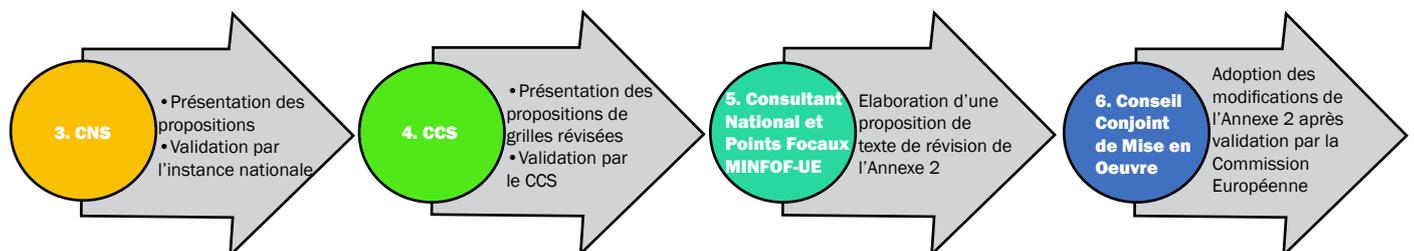


Figure 3 : Instances décisionnelles d'adoption des grilles de légalité révisées (Source: SAILD-GDA, 2020)

Etendue des révisions apportées aux grilles de légalité de l'APV-FLEGT

La mise en œuvre des activités du projet sur la base de l'approche méthodologique décrite ci-dessus a permis à la société civile de proposer lors des rencontres de mise en commun, un ensemble de grilles de légalité révisées sur la base de la vision de son travail. Certaines de ces propositions n'ont toutefois pas été retenues dans la version finale qui est ressortie au terme des discussions avec les autres acteurs.

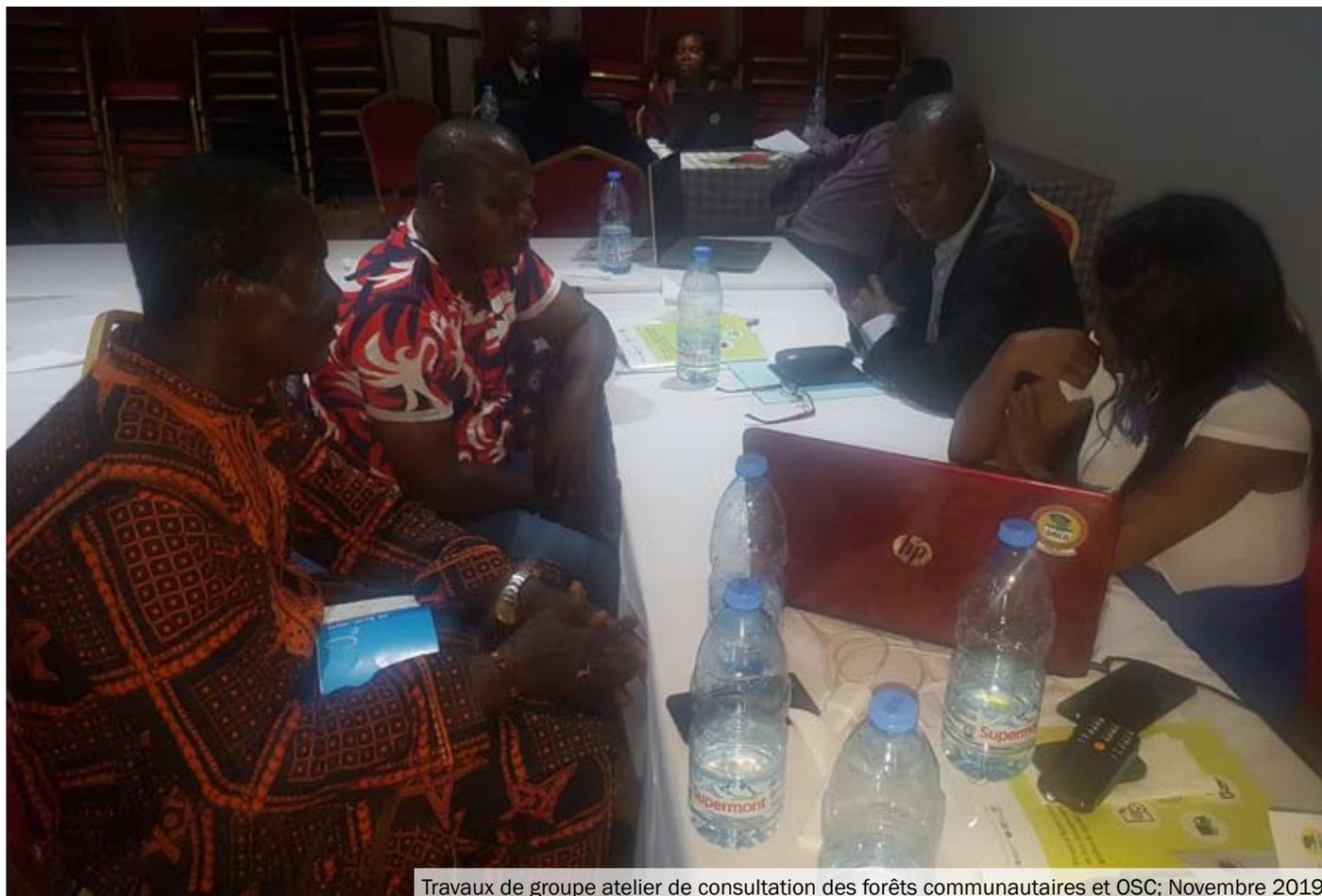
Bilan des propositions de la société civile pour la révision des grilles de légalité

Les grilles de légalité de l'APV-FLEGT, dans leur version actuelle, se présentent sous forme de critères, indicateurs et vérificateurs pour chacune des huit

grilles de légalité actuellement listées à l'Annexe II de l'Accord de Partenariat Volontaire.

Dans le cadre du processus de révision, notamment lors des phases d'analyse et de formulation des propositions de grilles de légalité révisées, la société civile, à travers les retraites du groupe d'expert puis l'atelier de consultation des gestionnaires des forêts communautaires, a proposé un ensemble de modifications à apporter soit aux critères, soit sur les références juridiques, soit sur les vérificateurs et plus encore, sur les vérificateurs de chacune des huit grilles de légalité encore en vigueur.

De manière quantitative, le Tableau 1 présente l'étendue chiffrée du nombre des modifications apportées par la société civile aux grilles de légalité pendant les travaux de formulation des grilles de légalité.



Travaux de groupe atelier de consultation des forêts communautaires et OSC; Novembre 2019

Tableau 1: Bilan quantitatif du diagnostic et des propositions de la société civile pour la révision des grilles de légalité

Critères	Total des Vérificateurs et Indicateurs	Action				Phase de reformulation des propositions				Total des modifications
		Phase d'analyse		Reformulation		Adoption		Reformulation		
		Adoption	Ajout	Suppression	Reformulation	Adoption	Ajout	Suppression	Reformulation	
111 Grille 1 : Convention d'Exploitation										
Critère 1 : L'entité forestière exploitante/transformatrice est juridiquement habilitée	44	26	01	08	09	19	01	-	09	29
Critère 2 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière d'exploitation et d'aménagement forestiers	21	11	02	04	04	09	-	-	07	16
Critère 3 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière de transport des bois.	15	13	-	01	01	04	-	-	04	08
Critère 4 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière sociale.	19	05	03	08	03	03	03	-	07	13
Critère 5 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement.	12	03	02	04	03	05	02	-	07	14
74 Grille 2 : Exploitation en régie d'une forêt communale										
Critère 1 : L'entité forestière exploitante est juridiquement habilitée	22	16	01	02	03	16	-	-	06	22
Critère 2 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière d'exploitation et d'aménagement forestiers.	20	09	02	03	06	09	02	-	05	16
Critère 3 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière de transport des bois.	05	04	-	01	-	03	-	-	03	06
Critère 4 : L'entité forestière exploitante/transformatrice respecte ses obligations en matière sociale	15	-	02	09	04	03	04	-	07	14
Critère 5 : L'entité forestière respecte ses obligations en matière de protection de la biodiversité et de l'environnement	12	03	02	04	03	05	02	-	06	13

71 Grille 3 : Autorisation de Récupération des arbres sur pieds													
Critère 1 : L'entité forestière exploitante est juridiquement habilitée	34							05	-	14	10	29	
	Critère 2 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière d'exploitation forestière	11						-	-	03	05	08	
		Critère 3 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière de transport des bois.	05					03	-	-	01	04	
			Critère 4 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière sociale.	15					02	-	06	04	12
				06						-	-	03	06
49 Grille 4 : Autorisation d'Enlèvement des Bois (AEB) abattus, échoués, abandonnés ou saisis													
Critère 1 : L'entité forestière exploitante est juridiquement habilitée	25							-	-	10	11	21	
	Critère 2 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière d'exploitation forestière	09						-	-	04	04	08	
		Critère 3 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière de transport des bois.	05					02	-	-	03	05	
			10						-	-	06	04	10
85 Grille 5 : Vente de Coupe (VC) dans le Domaine Forestier National													
Critère 1 : L'entité forestière exploitante est juridiquement habilitée	31	20	01	06	04	14	01	-	-	08	23		
	Critère 2 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière d'exploitation forestière	22	11	02	05	04	08	01	-	08	17		
		Critère 3 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière de transport des bois.	05	04	-	01	-	03	01	-	02	06	
			Critère 4 : L'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière sociale.	16	03	02	08	03	-	-	05	08	
				11	02	02	04	03	03	01	-	06	10

61 Grille 6 : Exploitation en régie d'une Forêt Communautaire											
24	16	01	04	03	18	-	07	25			
20	12	02	05	01	07	-	04	11			
05	04	-	01	-	04	-	02	06			
03	-	02	01	-	03	-	01	04			
09	03	02	03	01	03	-	06	10			
70 Grille 7 : Permis Spéciaux (Exploitation du bois d'Ebène)											
27	19	-	05	03	12	-	07	20			
11	10	-	-	01	07	-	01	09			
17	11	-	02	05	07	-	04	11			
11	01	01	08	01	01	-	04	05			
04	02	-	02	-	02	-	03	05			
55 Grille 8 : Unité de Transformation des Bois (UTB)											
19	12	02	03	02	05	-	03	10			
19	11	01	01	06	10	-	06	17			
10	01	01	07	01	-	-	03	04			
07	01	01	05	-	-	-	04	05			
24	16	01	04	03	18	-	07	25			
20	12	02	05	01	07	-	04	11			
05	04	-	01	-	04	-	02	06			
03	-	02	01	-	03	-	01	04			
09	03	02	03	01	03	-	06	10			
27	19	-	05	03	12	-	07	20			
11	10	-	-	01	07	-	01	09			
17	11	-	02	05	07	-	04	11			
11	01	01	08	01	01	-	04	05			
04	02	-	02	-	02	-	03	05			
19	12	02	03	02	05	-	03	10			
19	11	01	01	06	10	-	06	17			
10	01	01	07	01	-	-	03	04			
07	01	01	05	-	-	-	04	05			

A partir des éléments quantifiés du Tableau 1, on note une réduction importante du nombre de vérificateurs exigés pour toutes les grilles de légalité. Un regard qualitatif sur le travail fourni par la société civile permet de ressortir des éléments spécifiques permettant de mieux comprendre ces résultats.

De manière générale, au vu de l'évolution de la réglementation en vigueur dans le secteur forestier, une mise à jour des références juridiques était nécessaire pour mieux renseigner les différents vérificateurs. Les ajouts ont donc concerné, dans une grande majorité, les références juridiques attachés aux indicateurs ainsi que les vérificateurs. Peuvent être ainsi listées, de manière non exhaustive, les arrêts du MINFOF de 2013 sur l'Accord de Partenariat Volontaire (Certificat de Légalité, SIGIF, etc.), etc. Plusieurs ajouts ont également été notés pour des vérificateurs rendus applicables par l'évolution du cadre juridique. Il en est ainsi par exemple des vérificateurs portant sur la prise en compte des exigences en matière de protection de la faune, ou encore, de manière très spécifique, le vérificateur sur le procès-verbal de mise en place des Comité Paysans Forêts.

Dans la même lancée, plusieurs actions de suppression de vérificateurs ont également été notées. C'est le fait de la distinction dans certains cas, des documents de processus distingués des documents de bout de chaîne. Outre la suppression des documents de processus, la suppression des documents a concerné tout ce qui avaient été remplacé par un ou plusieurs nouveaux documents du fait de l'évolution de la législation. Il en est ainsi de l'Attestation de Non Redevance (ANR) qui remplace tous les vérificateurs relatifs à la fiscalité, de l'Attestation de Respect des Obligations Environnementales (AROE). Il en est également des vérificateurs portant sur la transformation du bois mais listés dans les critères 1 et 3 des grilles telles que la grille 1 ou encore la grille 2 qui ont été supprimés et renvoyés à la grille de légalité 8.

Par ailleurs, les actions d'adoption ont concerné aussi bien les indicateurs, les références juridiques et certains vérificateurs, notamment ceux des vérificateurs de bout de chaîne, qui n'ont pas connu de modification malgré l'évolution du cadre juridique applicable au secteur forestier. Par exemple, les in-

dicateurs et vérificateurs de chacune des grilles de légalité renvoyant à l'existence juridique de l'entité forestière ont quasiment toutes été maintenues, même si les références juridiques ont été mises à jour dans certains cas comme le texte de l'OHADA sur les GIE pour les entités juridiques des forêts communautaires. D'autres cas d'adoption concernent également, entre autres, le maintien des lettres de voiture, des obligations environnementales et sociales, (etc.) comme pièces exigibles parmi d'autres pour prouver de la légalité des activités d'exploitation forestière d'une entité.

Enfin, des actions de reformulation ont également été retenues par aussi bien au sortir de la rencontre de la société civile portant sur le diagnostic que de la rencontre relative à la formulation des grilles de légalité révisées. Il s'est agi principalement des indicateurs et vérificateurs ne correspondaient pas à la formulation contenue dans les textes juridiques ou aux données cueillies de la pratique mais conforme aux lois. Il en est ainsi du vérificateur sur le certificat de recollement, du contrat de sous-traitance légalisé, etc. Les vérificateurs en lien avec le sommier des infractions soit forestières, soit environnementales ont été reformulées de manière à faire peser leur responsabilité sur l'administration forestière et plus sur les entités forestières.

Au total, la société civile a formulé diverses propositions. Cependant, toutes les propositions n'ont pas été adoptées en fin de compte lors des travaux de mise en commun.

Prise en compte des propositions de la société civile dans les grilles de légalité révisées

Des propositions formulées par la société civile, plusieurs d'entre elles n'ont pas été adoptées dans la version commune des grilles de légalité révisées. Cependant, certains des points de désaccord avec les autres acteurs ont été retenues sous forme de recommandation à discuter au niveau des instances de décision de l'APV-FLEGT.

Propositions de la société civile non intégrées aux grilles de légalité révisées

Les travaux de mise en commun des diagnostics et des propositions de reformulation ont été effectués avec la participation de la société civile, du secteur privé et de l'administration, en présence des partenaires techniques et financiers.

Les travaux de mise en commun se sont déroulés sur la base d'une approche participative et les décisions, prises de manière consensuelle à partir d'arguments techniques et juridiques présentés, pour chaque indicateur et vérificateurs des différentes grilles, par chacun des groupes d'acteurs. Au terme des rencontres communes entre les groupes d'acteurs, des grilles révisées consensuelles ont été adoptées. La lecture croisée de ces grilles révisées avec celles issues des propositions formulées par le groupe OSC permet de montrer l'état de prise en compte de ces dernières.

L'une des propositions notables a eu trait à la prise en compte de la problématique du genre à travers des vérificateurs tels que la politique genre et l'attestation des congés de maternité/paternité pour le personnel au niveau du critère lié aux obligations sociales des grilles de légalité. Ces vérificateurs trouvent leur fondement dans le code du travail, mais également dans les dispositions réglementaires qui régissent le travail au Cameroun.

En ce qui concerne spécifiquement la grille de légalité 1 sur les Conventions d'exploitation, concernant les obligations sociales des entreprises, la société civile a proposé deux indicateurs sur l'Avis au public relatif à la publication de la carte provisoire d'affectation des terres et la carte d'affectation des terres. Cependant, ces propositions n'ont pas été retenues. Par contre, le vérificateur carte d'exploitation annuelle a été retenue.

Pour ce qui est des grilles 3 et 4 sur, respectivement l'autorisation de récupération des arbres sur pied (ARB) et l'autorisation d'enlèvement des bois abattus, échoués, abandonnés ou saisis (ARB), la proposition de la société civile a été de les supprimer et incorporer leurs vérificateurs dans la grille de légalité 5 sur les Ventes de Coupe afin de rester conforme aux dispositions de l'article 73 de la loi No 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime de la

forêt, de la faune et de la pêche. Il en sort la problématique des fondements juridiques de ces deux grilles de légalité. Il en est de même d'indicateurs et de vérificateurs tendant à renforcer la protection de la faune dans le cadre de l'APV pour les grilles de légalité 2 sur les forêts communales et 5 sur les Ventes de coupe.

Malgré les débats houleux et les convergences observées tout au long des travaux de mise en commun des différentes propositions, des cas de divergences ont été notés, incitant la société civile à demander à les insérer parmi les recommandations à l'endroit des acteurs dans le processus décisionnel.

Recommandations formulées suite aux désaccords de la société civile

Plusieurs recommandations ont été enregistrées pendant les deux rencontres de mise en commun entre les groupes d'acteurs. Ces recommandations étaient, dans certains cas, de portée générale et visaient principalement à inciter l'administration à améliorer les vides juridiques notés pendant les travaux. Dans d'autres, il s'est agi des cas de désaccords entre les groupes d'acteurs sur certains points de discussions tout au long des différents travaux.

Ceux des points de désaccord soulevés par la société civile sont les suivants :

- Dans le cadre de la révision de la grille 6 sur l'exploitation des forêts communautaires, la Société Civile recommande à l'administration en charge des finances de réviser le Code Général des Impôts à son article 242 pour adosser la taxe d'abattage non pas sur la valeur FOB des grumes, mais sur la valeur des produits effectivement sortis de la forêt sous forme de débité.

- Dans les discussions sur la grille 3 relative à l'Autorisation de Récupération des Bois, la société civile suggère de revoir l'intitulé de la grille ou sa suppression car l'autorisation de récupération n'existe pas dans la loi comme titre d'exploitation forestière. Sur la base de l'article 73 de la loi de 1994, la récupération des bois se fait soit en régie soit sous forme de vente de coupe.

- Pour la Société Civile, L'indicateur relatif à l'agrément à la profession forestière dans la grille 4 sur l'Autorisation d'Enlèvement de Bois doit être retiré car l'enlèvement des bois ne s'applique pas uniquement aux entités agréées à la profession forestière, mais prend en compte toute personne désireuse de récupérer du bois échoué, comme le stipule l'article 73 de la loi de 1994 et l'article 113 du Décret No 95/531 de 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

D'autres recommandations reprenant les positions des acteurs du secteur privé ont également été notées :

- Dans la révision des grilles 1 (Convention d'exploitation), 2 (Exploitation de la forêt communale) et 5 (Vente de coupe), le secteur privé estime que le vérificateur 4.2.4 dans la grille 1, 4.2.2 dans la grille 2 et 4.2.2 dans la grille 5, relatif à l'attestation de réalisation des œuvres sociales prévu aux cahiers de charge et au procès-verbal des réunions

d'information, doit être reformulé de la manière suivante : Attestation ou preuve de réalisation des œuvres sociales prévu aux cahiers de charge et au procès-verbal des réunions d'information. Cette reformulation est proposée dans la mesure où ce vérificateur n'a pas de base juridique.

- Dans la révision de la grille 1 sur la convention d'exploitation, le secteur privé estime que le vérificateur 4.2.6 sur les procès-verbaux de mise en place des Comités Paysan Forêt fourni par l'administration forestière soit supprimé.

Un suivi des recommandations ci-dessus sera ainsi nécessaire, en même temps que les recommandations très générales adressées aux administrations sectorielles.

Au terme des travaux de mise en commun et de formulation des grilles de légalité révisées, des questionnements peuvent être soulevés sur l'impact et les perspectives à envisager dans le secteur forestier de manière générale.



Leçons apprises et impact des grilles de légalité révisées sur la mise en oeuvre de l'APV-FLEGT au Cameroun

La finalisation du processus de révision des grilles de légalité est l'occasion de mettre en discussion la problématique de l'impact de ces grilles sur la mise en oeuvre de l'APV-FLEGT. Mais il importe, au préalable de tirer les leçons du processus mené et du travail de fond réalisé.

Leçons apprises du processus de révision des grilles de légalité

Les leçons apprises du processus de révision des grilles de légalité sont de plusieurs ordres. Elles sont notables d'un point de vue législatif et réglementaire, sur le plan pratique et sur le plan de l'applicabilité des grilles de légalité révisées.

Leçons apprises sur le plan législatif et réglementaire

Les grilles de légalité reprennent l'ensemble des exigences prévues par la législation et la réglementation en vigueur dans un pays. Le travail réalisé a permis de parcourir l'ensemble des indicateurs et vérificateurs en s'assurant de leur donner une base juridique.

Cependant, plusieurs interstices, vides et incohérences juridiques ont été observés d'une grille de légalité à une autre et qui sont de nature à causer des une applicabilité difficile des grilles de légalité. Sans être exhaustif et en s'inspirant des recommandations ressorties des deux réunions communes, peuvent être mentionnées :

- L'adoption d'un texte spécifique sur les procès-verbaux, notamment les PV des réunions d'informations, indiquant les personnes signataires. Un tel texte aura le mérite d'harmoniser les différentes pratiques en cours sur le terrain ;
- La définition, par un texte d'application et dans la loi en cours de révision et ses textes d'applications, de la notion d'« exploitation en régie » qui s'applique aux forêts communautaires, aux forêts communa-

- les et dans le cadre des coupes de récupération ;
- L'adoption d'un texte juridique spécifique sur le bois de négoce ;
- L'adoption d'un arrêté conjoint par le Ministre en charge des forêts et le Ministre en charge des transports pour définir les modalités de transport des grumes par train, tel que prévu par l'article 127 (3) du Décret No 95/531 ;
- L'adoption d'un texte juridique par le MINFOF qui institue la délivrance de l'Attestation de respect des normes d'exploitation forestière conforme aux exigences des NIMF ;
- La provision des clarifications sur la notion de « provenance » mentionnée dans la réglementation qui renvoie aux Lettres de Voiture ;
- L'adoption d'un fondement juridique spécifique aux attestations de réalisation des œuvres sociales ;
- L'élaboration, dans le cadre d'un texte réglementaire, des modalités de délivrance des Certificats d'Enregistrement en Qualité de Transformateur de Bois (CEQTB) ;
- L'élaboration, dans le cadre d'un texte réglementaire, notamment un arrêté, des modalités applicables aux coupes de récupération prévue à l'article 73 (1) de la loi No 94/01.

A côté de cet ensemble de leçons tirées sur le plan juridique, peuvent être également mentionnées des leçons apprises sur le plan pratique.

Leçons apprises sur le plan pratique

En ce qui concerne la pratique de l'exploitation forestière, le travail mené dans le cadre de la révision des grilles de légalité a permis de noter une dissonance entre cette pratique et les prévisions textuelles en vigueur. En effet, divers modus operandi ont été institués dans la pratique depuis la promulgation de la loi de 1994 et la publication du décret d'application No 95/531 afin de pallier aux vides juridiques constatés. Ainsi, certains documents

délivrés par l'administration en charge des forêts afin de rendre plus applicable le cadre juridique n'ont pas toujours de fondement légal et réglementaire. Dans certains autres cas, certains documents délivrés par l'administration en charge des forêts ne correspondent pas exactement aux orientations prescrites par les dispositions juridiques qui les instituent. Ces documents pratiques, qui ont, pour certains d'entre eux, été repris dans les grilles de légalité, ont contribué à rendre ces dernières difficilement applicables dans un contexte de mise en conformité légale absolue. Il est de ce fait plus qu'important de d'arrimer la pratique en cours au cadre juridique existant, en sus d'une régularisation des dites pratiques à la loi.

Sont ainsi mentionnés :

- La mise en conformité de la pratique de la délivrance du certificat de recollement aux prévisions de l'article 73 (2) du décret No 95/531 ;
- L'accentuation de la vérification pratique de l'attestation de retour des documents sécurisés ;
- L'arrimage de la pratique de l'avis public dans le cadre des Ventes de coupes et des Conventions d'Exploitation au délai de 90 jours requis par la réglementation en vigueur ;
- L'arrimage de la pratique aux textes sur les études d'impacts dans les Ventes de Coupe et les Conventions d'Exploitation afin de s'assurer que ces dernières soient faites avant l'attribution d'un titre.

Au-delà de ces leçons qui relèvent de la pratique, d'autres leçons ont été apprises quant à l'applicabilité même des grilles de légalité.

Leçons apprises sur le plan de l'applicabilité des grilles de légalité révisées

La dernière leçon apprise, fondamentalement liée aux précédentes, porte sur l'applicabilité des grilles de légalité révisées. En effet, il est apparu, pendant la phase de test des grilles, que des pratiques développées sur le terrain n'étaient pas entièrement prises en compte dans la loi. Bien plus, les grilles de légalité, qui ont constitué un élément bloquant de la mise en oeuvre effective de l'APV jusqu'ici, se doivent d'être véritablement applicables sur le terrain.

Sans perdre de vue la nécessité de rester conforme à la loi, la révision des grilles de légalité se devait d'aboutir à des grilles plus allégées et applicables

au niveau de chacune des entités forestières. A cet effet, le test des propositions de grilles révisées qui a été effectué au cours du processus a permis de noter que les indicateurs et vérificateurs retenus au final peuvent effectivement permettre aux différentes entités forestières de justifier de leur légalité ainsi que celle de leurs activités dans le cadre de l'APV-FLEGT.

Quelques recommandations ont été formulées pour permettre aux acteurs du secteur et à l'administration forestière de combler les manquements notés lors de la phase de test et pendant les différents travaux de mise en commun. Les dites recommandations ont été reprises en grande partie ci-dessus et, si mis en oeuvre, conduiront effectivement à une implémentation effective des grilles de légalité.

Au-delà des leçons apprises, il apparaît que les grilles de légalité ne joueront effectivement leur rôle que si le système dans son ensemble est mis en place, mais des impacts peuvent être identifiés quant aux volets sur la durabilité.

Impacts sur la légalité sur la mise en oeuvre de l'APV-FLEGT: Nécessité de la mise en place de l'ensemble des éléments du système pour une efficacité optimale

Les grilles de légalité révisées auront un impact certain sur le niveau de légalité applicable aux activités d'exploitation forestière. A travers cet allègement des grilles de légalité malgré tout conforme au cadre légal, les entités forestières auront davantage de possibilités pour prouver de la régularité de leur situation et de leurs activités. C'est dans ce sens que le nombre de documents exigés, et l'adéquation entre les documents prévus légalement et ceux délivrés dans la pratiques ont été revus.

Cependant, les grilles de légalité en eux même ne sauraient jouer un rôle effectif si l'ensemble du système n'est pas mis en place et fonctionnel. En effet, la mise en place du Système Informatique de Gestion des Informations Forestières (SIGIF) ainsi que de l'Audit Indépendant du Système sont des éléments fondamentaux, en sus des autres volets de l'APV, pour une efficacité optimale de l'APV sur l'exploitation du bois du Cameroun.

Le SIGIF permettra de dématérialiser les opérations de suivi et de contrôle des activités forestière en les automatisant. La finalisation de tous les modules du SIGIF est nécessaire pour un fonctionnement optimal de cet outil prévu pour la vérification de l'APV. Au-delà des aspects purement techniques, cette finalisation suppose tout de même un accord sur la vision donnée au SIGIF : simple dématérialisation du système ou automatisation optimale des opérations forestières ? Une orientation claire donnée au SIGIF permettra de véritablement assurer un rôle majeur dans toute action renvoyant à la légalité des opérations forestières.

Prévu par l'article 11 de l'Accord, l'Auditeur Indépendant est un autre élément fondamental dont l'importance est décuplée pour assurer aux grilles de légalité de jouer effectivement leur rôle. Dans le cadre de la révision des grilles de légalité, l'intérêt de la distinction entre documents de processus et document de bout de chaîne trouve tout son intérêt à ce niveau. En effet, nombre de vérificateurs supprimés lors des travaux de révision des grilles de légalité se basaient sur le fait que l'obtention d'un document de bout de chaîne par une entité forestière suppose que, dans un cadre normal, les documents de processus qui précèdent l'obtention du document de bout de chaîne ont été obtenus. Leur exigence dans une grille de légalité devient, de ce fait, peu pertinente.

Cependant, ce retrait des grilles n'en fait pas moins des documents légaux dont la vérification de la régularité de leur obtention repose sur l'implication de l'Auditeur Indépendant du Système. En cas de difficulté ou de limite rencontrée dans le rôle joué par ce dernier, c'est l'ensemble du système qui s'en trouverait corrompu et qui perdrait en fiabilité. Il est ainsi vital qu'un AIS robuste soit institué et son indépendance garantit pour en assurer l'efficacité. Enfin, l'élaboration des grilles de légalité pour couvrir les titres et sources d'approvisionnement restants sont également important pour améliorer la légalité dans le secteur forestier. La mise en place d'un cadre de travail pour ces nouvelles grilles identiques à celui qui a été appliqué dans le processus de révision des grilles de légalité est essentiel pour assurer le consensus et l'implication de tous les acteurs.

Au final, l'impact des grilles de légalité révisées sur la l'APV est fondamental et marque un pas vers une meilleure implémentation de l'ensemble du système mis en place dans le cadre de cette dernière. Quelques failles restent à combler pour une applicabilité harmonieuse des grilles. Une mise en route des autres volets du système conduira permettra de réduire efficacement l'illégalité dans le secteur et donnera une meilleure image de la qualité du bois camerounais au niveau national et international, conduisant à une meilleure valeur économique sur le marché international.

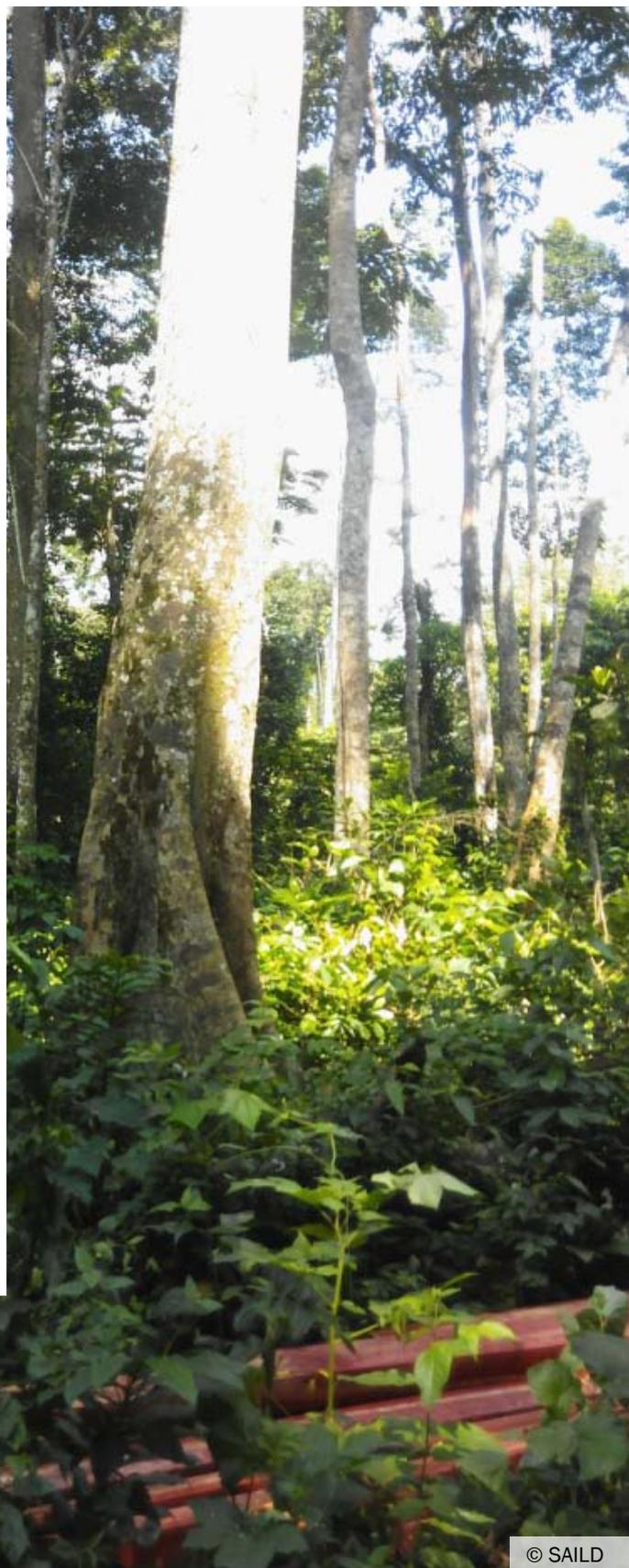


Conclusion et recommandations

En définitive, la révision des grilles de légalité a été rendue nécessaire du fait des difficultés et manquement que présentaient les grilles de légalité actuelles. Le processus a été implémenté entre l'administration, le secteur privé et la société civile. Au terme du processus, plusieurs propositions de la société civile ont été pris en compte, plusieurs autres ont nécessité une reformulation pour une adoption consensuelle, et quelque unes n'ont pas été intégrées.

Au terme du processus, quelques recommandations peuvent être formulées pour une implémentation efficiente des grilles de légalité, notamment à l'endroit des administrations sectorielles :

- Le MINFOF et les autres acteurs devront mettre en œuvre l'ensemble des recommandations retenues lors des deux ateliers de mise en commun des diagnostics et des propositions de révision des grilles de légalité et reprises en annexe du présent document ;
- Le MINFOF devra finaliser, de manière participative et consensuelle, l'élaboration des grilles de légalité supplémentaires en cours de développement par ses services avant le processus d'adoption des grilles de légalité révisées par les instances décisionnelles de l'APV-FLEGT ;
- Le MINFOF devra finaliser le SIGIF et assurer les conditions d'exercice de l' AIS ;
- Le MINFOF devra finaliser et faire adopter la loi forestière en cours de révision de manière à intégrer des aspects tels qu'une meilleure protection des populations riveraines, et notamment autochtones, et une meilleure prise en compte des impacts climatiques au regard de l'évolution des pratiques des acteurs.



© SAILD



© SAILD

Annexes

Annexe 1: Recommandations de l'atelier commun de diagnostic des grilles de légalité.

Tout au long des travaux, plusieurs recommandations ont été formulées :

- Le MINFOF doit s'assurer de la conformité de la pratique de la délivrance du certificat de recollement aux prévisions du décret No 95/531 en son article 73 (2) ;
- Mettre à jour la Décision sur les NIMF afin d'intégrer l'attestation de respect des Normes d'exploitation forestière ;
- Une grille de légalité spécifique au bois de négoce devrait être élaborée ;
- Le MINFOF devrait mettre en accent, dans ses pratiques, sur les vérifications de l'attestation de retour des documents sécurisés ;
- Un texte spécifique sur les personnes signataires des Procès-Verbaux, notamment ceux sur les réunions d'information, devrait être signée afin d'harmoniser les pratiques ;
- Des clarifications doivent être apportées sur la notion d' « exploitation en régie » qui s'applique aux forêts communales et aux forêts communautaires ;
- Un arrimage de la loi des finances à la loi forestière sur la fiscalité forestière est nécessaire afin d'éviter toute interprétation dissonante ;
- Le Ministre en charge des forêts et son Homologue en charge des transports devraient adopter un arrêté conjoint pour définir les modalités de transport des grumes par train, tel que prévu par l'article 127 (3) du Décret No 95/531 ;
- Le MINFOF devrait arrimer la pratique de l'avis au public dans le cadre des Ventes de Coupe et des Conventions d'Exploitation, pour s'assurer du respect des délais de 90 jours requis par la réglementation en vigueur ;
- Le MINFOF devrait prendre un acte juridique pour instituer la délivrance de l'Attestation de respect des normes d'exploitation forestière conforme aux exigences des NIMF. Toutefois, une vérification sur la valeur juridique des prévisions du cahier de charge sur l'attestation de respect des normes d'exploitation forestier avant toute signature d'un nouveau texte ;
- Un arrimage de la pratique aux textes sur les études d'impacts dans les Ventes de Coupe et les Conventions d'Exploitation est nécessaire afin de s'assurer que ces dernières soient faites avant l'attribution d'un titre.
- Des clarifications doivent être apportées sur la notion de « provenance » mentionnée dans la réglementation renvoyant aux Lettres de Voiture ;
- Un texte devrait être adopté pour donner une base juridique aux attestations de réalisation des œuvres sociales ;
- Formuler une grille spécifique pour les secteurs de deuxième et de troisième transformation.
- A la suite de la déclaration d'une usine de première transformation des produits forestiers par une personne physique ou morale (Article 114 (1)), l'administration forestière émet un CEQTB dont les modalités de délivrance doivent être fixées par un texte réglementaire (Arrêté).
- La grille des UTB ne prend pas suffisamment en compte les cas des partenariats ou de locations pour lesquels le détenteur de l'UTB n'a, en aucun moment, la propriété de la matière ;
- Le secteur privé élaguera la grille sur les UTB afin de proposer lors de l'atelier de formulation une esquisse de grille pour les deuxième, troisième et quatrième transformation

Annexe 2: Recommandations issues de l'atelier commun de reformulation des grilles de légalité

Quelques recommandations ont été formulées au terme de l'atelier :

1. L'administration en charge des forêts doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour s'assurer que les problèmes que connaissent les entreprises forestières pour être conformes aux vérificateurs 1.2.4 et 1.2.5 sont résolus, dans la mesure où aujourd'hui, selon une étude récente du GFBC de juin 2018, environ 40% des titres forestiers n'ont pas encore de convention définitive.
2. L'administration en charge des forêts doit associer le secteur privé dans les travaux en cours d'élaboration d'un modèle de cahier de charge prenant en compte les aspects sociaux.
3. L'administration en charge des forêts doit s'assurer que la délivrance de l'attestation de respect des clauses des cahiers de charge tient compte du fait que l'entreprise forestière soit en convention provisoire ou en convention définitive.
4. Recommandation relative aux dispositions financières et fiscales applicables aux forêts communales : L'article 67, alinéa 2 de la loi de 94 indique qu'« Au titre de l'exploitation de leurs forêts, les communes perçoivent notamment le prix de vente des produits forestiers et de la redevance annuelle assise sur la superficie ». Cette disposition soulève comme problème la destination des ressources que la commune devrait percevoir de l'établissement de l'attestation de non redevance qui devrait être délivrée par la commune concernée à l'attributaire. Nous plaidons auprès des administrations en charge des finances pour un retour à l'application de l'article 67, alinéa 2 de la loi de 94, portant régime des forêts, de la Faune et de la Pêche.
5. L'atelier recommande au secteur privé (GFBC et FECAPROBOIS) et à l'administration en charge des forêts de concevoir une nouvelle grille sur les UTB des PME et artisans de deuxième, troisième et quatrième transformation de bois et la proposer au plus tard le 31 Décembre 2019.
6. Les partenaires techniques et financiers devraient appuyer financièrement les acteurs en vue de la finalisation des nouvelles grilles de légalité afin que toutes les grilles (révisées et nouvelles) entrent dans le processus d'adoption.
7. L'atelier recommande au MINFOF de prendre un texte réglementaire sur le transport du bois pour le marché local des deuxième, troisième et quatrième transformation du bois.
8. L'atelier recommande au MINFOF d'examiner la possibilité d'alléger l'agrément à la profession d'exploitant forestier pour les PEBO.



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

B.P: 2969 Yaoundé-Cameroun
Tél: (+237) 222 20 80 59 / 679 65 85 15
E-mail: greendevadvocates@gmail.com



B.P: 11955 Yaoundé-Cameroun
Tél: (+237) 222 22 46 82 / 699 41 40 89
E-mail: secretariat@saild.org
Web: www.saild.org