

---

**Document  
de recherche**

**Programme Énergie,  
Environnement  
et Ressources**

Octobre 2020

# La redevabilité dans le secteur forestier au Cameroun et au Ghana

## Étude de l'impact de la transparence et de la participation

Alison Hoare, David Young, Thiago Uehara, Mustapha Kaluwe Seidu,  
Gene Birikorang, Laurence Wete Soh et Justin Kamga Kamga

**Chatham House, l'Institut royal des affaires internationales,  
est un institut politique indépendant situé à Londres.  
Nous avons pour mission de bâtir une société stable,  
durable et prospère et un monde plus juste pour tous.**

## Résumé

- Les initiatives de renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier ont abouti à l'amélioration de la transparence et de la participation des acteurs non étatiques dans un certain nombre de pays abritant des forêts tropicales. Néanmoins, cette évolution montre un manque d'éléments probants au regard de leur impact sur la redevabilité.
- Trois études de cas, dont deux au Ghana et une au Cameroun, indiquent que les progrès en matière de transparence et de participation ont contribué à une plus grande redevabilité des pouvoirs publics et du secteur privé ; ce qui est bénéfique pour la gestion du secteur forestier.
- Le développement et la mise en œuvre d'un système électronique de traçabilité du bois (WTS – *wood-tracking system*) au Ghana ont amélioré la qualité et l'accessibilité de l'information sur les activités du secteur forestier, tant au sein des pouvoirs publics que pour les acteurs non étatiques. Cela s'est traduit par l'amélioration du contrôle et de la prise de décision par les autorités, comme en témoigne une application plus rigoureuse des lois.
- Outre une plus grande transparence des revenus du secteur forestier, les réformes du système ghanéen en matière d'accords de responsabilité sociale (SRA – *Social Responsibility Agreement*) entre les entreprises forestières et les communautés ont amélioré l'équité des procédures de négociation de ces accords et le suivi de leur mise en œuvre par les autorités.
- Au Cameroun, une observation indépendante et rigoureuse des forêts a permis aux organisations de la société civile (OSC) de plaider de façon plus efficace en faveur de mesures de contrôle. Le Système normalisé d'observation indépendante externe (SNOIE) a renforcé la confiance entre la société civile et les autorités responsables du maintien de l'ordre, ce qui semble avoir amélioré la réponse de ces autorités face aux infractions.
- Les trois études de cas mettent en évidence la complexité des processus tendant vers le changement ; notamment parce que ces processus impliquent plusieurs acteurs, voies et mécanismes. Les responsables de l'élaboration des stratégies de réforme devraient ainsi porter attention au concept de l'« écosystème de redevabilité ».
- Ces études de cas illustrent en outre la nature progressive du changement. Cette dernière offre l'opportunité de tirer des leçons et de faire avancer les progrès. Néanmoins, cela veut également dire que les stratégies de renforcement de la redevabilité se doivent d'être évolutives : par exemple, même dans les situations les plus difficiles, des réformes limitées peuvent à long terme avoir des retombées importantes.
- Les études de cas démontrent également que le renforcement de la confiance entre les pouvoirs publics et la société civile constitue un facteur important. Les expériences ghanéennes illustrent comment l'amélioration des rapports entre les acteurs étatiques et non étatiques a contribué à l'instauration de processus décisionnels plus ouverts, ainsi qu'à plus de transparence.

- Les études de cas accordent de l'importance aux aspects tant horizontaux que verticaux de la redevabilité. Les premiers, c'est-à-dire les mécanismes en jeu au sein des pouvoirs publics, sont souvent négligés dans les tentatives d'amélioration de la gouvernance. La co-appropriation des processus de réforme par les acteurs étatiques et non étatiques est un ingrédient essentiel pour assurer la pérennité du changement : les uns peuvent donner de l'élan aux améliorations chez les autres, en plus du renforcement du système de redevabilité de façon plus générale.

## Introduction

Les actions menées pour accroître la transparence et la participation des acteurs non étatiques dans le secteur forestier au cours des 20 dernières années sont loin d'être négligeables. Elles se sont appuyées sur le principe selon lequel l'apport d'informations sur les décisions et les actions des autorités étatiques, conjugué avec la participation citoyenne, déboucherait sur une gouvernance plus redevable, plus réactive et plus efficace<sup>1</sup>. Ces actions sont également basées sur le postulat implicite selon lequel les progrès en matière de redevabilité contribueront à l'établissement d'un secteur forestier plus durable, générant ainsi des retombées positives sur les moyens de subsistance des populations et, de façon plus générale, sur l'économie, le climat et la biodiversité<sup>2</sup>.

Grâce à ces actions, la transparence et la participation ont augmenté dans bon nombre de pays<sup>3</sup>. Ces progrès sont constatés dans plusieurs domaines, dont : l'existence et l'accessibilité de lois et de politiques ; la communication de données sur les permis, les récoltes, le commerce, les revenus et le maintien de l'ordre ; la mise en place de forums décisionnels impliquant de multiples acteurs ; ainsi que la coopération entre acteurs étatiques et non étatiques dans les activités d'observation des forêts. Il reste toutefois à savoir dans quelle mesure ces améliorations ont entraîné une augmentation de la redevabilité. Les articulations entre participation, transparence et responsabilité sont souvent supposées, tout en faisant néanmoins l'impasse sur les mécanismes et cheminements ayant pu avoir un impact.

L'étude présentée dans ce document a été entreprise en réponse à ce déficit d'éléments probants. À partir d'études de cas au Ghana et au Cameroun, l'objectif est ainsi d'établir si les améliorations de la transparence et de la participation observées dans le secteur forestier ont eu une incidence positive sur la redevabilité et, le cas échéant, par quels processus.

<sup>1</sup> Kosack, S. et A. Fung (2014). Does Transparency Improve Governance? *Annual Review of Political Science*, vol. 17, n° 1, p. 65–87. Consulté le 28 mai 2020 sur : [doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356](https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032210-144356).

<sup>2</sup> Voir, par exemple, NYDF Assessment Partners (2019). *Progress on the New York Declaration on Forests: Goal 10 Assessment – Technical Annex to the Five-Year Assessment Report* sur : <https://forestdeclaration.org/images/uploads/resource/2019NYDFGoal10.pdf>.

<sup>3</sup> Hoare, A. (2020). *Forest Governance and Deforestation: Exploring the Disparity*. Consulté le 28 mai 2020 sur : <https://forestgovernance.chathamhouse.org/publications/forest-governance-and-deforestation-addressing-the-disparity>.

## Définir la transparence, la participation et la redevabilité

Les interprétations des concepts de transparence, de participation et de redevabilité étant très variées, ils peuvent ainsi englober tout un éventail d'interventions et d'approches<sup>4</sup>. Quelques définitions sont donc proposées ci-dessous.

On entend par redevabilité « les droits et les obligations qui existent entre les personnes et les institutions qui exercent une influence sur leur milieu de vie, y compris les autorités publiques, la société civile et les acteurs du marché »<sup>5</sup>. Cette relation dégage deux aspects fondamentaux : l'obligation de rendre des comptes, c'est-à-dire « le droit d'obtenir une réponse et l'obligation d'en fournir une », et la force exécutoire, c'est-à-dire « la capacité de s'assurer que des mesures sont prises et l'existence de recours face à un manque de redevabilité »<sup>6</sup>. Autrement dit, il s'agit de limiter le pouvoir des plus puissants à travers un jeu de poids et contrepoids.

Les mécanismes de redevabilité peuvent être tant verticaux qu'horizontaux. Les premiers sont ceux par lesquels les organisations de la société civile (OSC) exigent des comptes de leurs gouvernements, par exemple, par le biais d'élections et de procès (redevabilité politique), ou par celui de processus moins formels, tels que des actions militantes et de protestation (redevabilité sociale). Les mécanismes horizontaux sont ceux en place au sein de l'exécutif, par exemple le rôle des inspecteurs, les instances de lutte contre la corruption et le système judiciaire (englobant ainsi la redevabilité politique et la redevabilité managériale)<sup>7</sup>.

Le terme « transparence » désigne le fait de rendre l'information disponible et accessible. Dans le contexte de la gouvernance, le but de la transparence est de permettre aux citoyens d'exiger des comptes des agents étatiques sur leurs actions et leurs décisions, soit indirectement par voie électorale, soit directement, par des actions militantes, la mobilisation ou la protestation. Les actions en faveur de la transparence concernent également la responsabilité dans le secteur privé, permettant ainsi la liberté de choix des consommateurs (choix de produits ou services) ou les campagnes de plaidoyer.

Toutefois, bien qu'il soit établi que la transparence soit nécessaire pour assurer la redevabilité, elle ne peut pas la garantir à elle seule<sup>8</sup>. Quatre éléments communs ont alors été identifiés suite à une analyse des interventions en faveur de la transparence, et dont les interventions ont provoqué une réaction de la part de leur cible (autorités publiques ou secteur privé)<sup>9</sup>:

<sup>4</sup> Kosack et Fung (2014). Does Transparency Improve Governance? ; Schillemans, T. (2010). Redundant Accountability: The Joint Impact Of Horizontal And Vertical Accountability On Autonomous Agencies. *Public Administration Quarterly*, vol. 34, n° 3, p. 300–337. DOI: 10.2307/41288351.

<sup>5</sup> Newell, P. et J. Wheeler (2006). Making Accountability Count. *IDS Policy Briefing*, vol. 33, n° 6. Disponible sur : <https://www.ids.ac.uk/publications/makingaccountability-count>. La traduction est nôtre.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid. ; Halloran, B. (2017). *Strengthening Accountability Ecosystems: A Discussion Paper*. Transparency and Accountability Initiative. Disponible sur : <https://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/11/Strengthening-Accountability-Ecosystems.pdf>.

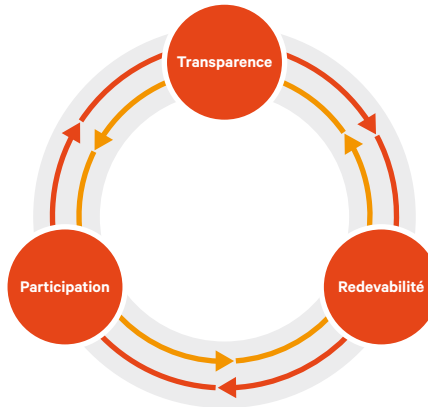
<sup>8</sup> Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, vol. 17, n° 4–5, p. 663–71, disponible sur : [doi.org/10.1080/09614520701469955](https://doi.org/10.1080/09614520701469955) ; Kosack et Fung (2014). Does Transparency Improve Governance? ; Gaventa, J. et R. McGee (2013). The Impact of Transparency and Accountability Initiatives, *Development Policy Review*, vol. 31, p. 3–28, disponible sur : [doi.org/10.1111/dpr.12017](https://doi.org/10.1111/dpr.12017).

<sup>9</sup> Fung, A., M. Graham et D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York : Cambridge University Press. Cité dans Kosack et Fung (2014). Does Transparency Improve Governance?.

1. L'information fournie est pertinente et accessible à au moins un groupe d'utilisateurs.
2. Les utilisateurs modifient leurs décisions et leurs actions à cause de cette information.
3. Les prestataires (par exemple, les organismes publics ou les entreprises privées qui fournissent tel ou tel service) estiment que les répercussions de ces nouvelles actions sont pertinentes et importantes.
4. Les prestataires réagissent d'une manière constructive.

Dans le contexte de la gouvernance, « participation » constitue les droits et les possibilités dont jouissent les citoyens d'être informés sur les politiques publiques, d'être consultés à leur sujet et de participer à leur élaboration. C'est à travers les mécanismes de participation que les citoyens peuvent plaider en faveur de la redevabilité et la faire perdurer<sup>10</sup>. Ces mécanismes sont plus ou moins ouverts, allant du simple partage d'informations jusqu'aux processus de délibération, de consultation ou de participation assortis d'un certain degré de partage du pouvoir<sup>11</sup>. L'accès à l'information permettrait une participation citoyenne plus efficace par le biais de ces mécanismes, qui peuvent par ailleurs donner aux citoyens les moyens d'exiger une plus grande transparence.

**Graphique 1.** Les interactions entre transparence, participation et redevabilité



Source : les auteurs.

La transparence et la participation sont ainsi interdépendantes. La transparence peut permettre une participation plus efficace, et vice-versa. Les deux peuvent donc contribuer à une plus grande redevabilité. La redevabilité pourra, à son tour, améliorer l'accès à l'information et aux mécanismes participatifs susceptibles

<sup>10</sup> Tandon, R. (2002). Linking Citizenship, Participation and Accountability: A Perspective from PRIA. *IDS Bulletin*, vol. 33, n° 2, p. i-vi. Disponible sur : <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/8660>.  
<sup>11</sup> OCDE (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris : OCDE. Disponible sur : [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions\\_ccb0b123-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_ccb0b123-en).

de pérenniser les améliorations de la transparence et de la responsabilité – par exemple par des réformes juridiques ou institutionnelles. Un cycle de changement positif peut ainsi naître de ces interactions (graphique 1).

Ces trois principes sont des principes de bonne gouvernance. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a identifié six principes de la bonne gouvernance forestière : en plus de la transparence, la participation et la redevabilité, s'ajoutent les principes d'efficacité, d'efficience et d'impartialité/équité<sup>12</sup>. Tous ces principes sont interdépendants, et l'amélioration des résultats dans chacun des domaines contribuera au progrès des autres. Par exemple, des institutions plus efficaces et plus efficaces seront mieux placées pour rendre les informations disponibles, ou pourront répondre de manière convenable aux exigences de la société civile. Il convient alors de parler de « réseau de gouvernance »<sup>13</sup> ou d'« écosystème de redevabilité »<sup>14</sup> pour décrire les divers mécanismes et cheminements qui aboutissent à la redevabilité.

## Méthodes

Chatham House a effectué des études sur la gouvernance forestière et ce, depuis 2006. Ces projets de recherches sont notamment centrés sur les réponses adoptées par les États et le secteur privé face au problème de l'exploitation forestière illégale. Parmi ses travaux menés à ce jour, Chatham House a réalisé une évaluation des politiques et des cadres institutionnels dans neuf pays ayant des forêts tropicales, en se basant notamment sur un questionnaire-type comportant plusieurs questions relatives à la transparence et à la redevabilité<sup>15</sup>. Ces études sont complétées par une veille bibliographique, et ont servi de base pour la sélection des pays qui se prêteraient à un examen plus approfondi dans ce document.

Le Cameroun et le Ghana ont été considérés comme étant les meilleurs candidats pour des études de cas plus approfondies. En effet, selon les évaluations les plus récentes effectuées par Chatham House, ces deux pays ont fait preuve d'une « bonne » gouvernance en 2018. De plus, il existe également des documents probants témoignant des progrès accomplis sur le plan de la redevabilité dans ces deux pays<sup>16</sup>. Le Cameroun et le Ghana sont en outre engagés dans le processus d'Accord de partenariat volontaire (APV) sur l'Application des réglementations forestières d'une part, et la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) (voir l'encadré 1) avec l'Union européenne depuis 2007 d'autre part ; ce qui a donné lieu à un investissement considérable dans les mécanismes de transparence et de participation. Par conséquent, les répercussions de ces efforts de réforme ont suscité un vif intérêt pour une étude plus approfondie au sein de ces deux pays.

<sup>12</sup> FAO (2011). *Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière*. Programme sur les forêts et FAO. Disponible sur : <http://www.fao.org/3/i2227f/i2227f00.pdf>.

<sup>13</sup> Gaventa et McGee (2013). *The Impact of Transparency and Accountability Initiatives*.

<sup>14</sup> Halloran (2017). *Strengthening Accountability Ecosystems*.

<sup>15</sup> Forest Governance and Legality (s. d.). *Country Profiles*. Disponible sur : <https://forestgovernance.chathamhouse.org>.

<sup>16</sup> Ibid.

Les études menées au Cameroun et au Ghana se sont appuyées sur le principe du « changement le plus significatif »<sup>17</sup>. Dans un premier temps, les chercheurs ont interrogé des représentants des autorités publiques, du secteur privé et de la société civile dans les deux pays<sup>18</sup>, les invitant à citer des exemples d'évolution de la redevabilité poussés par une amélioration de la transparence. Par la suite, les auteurs ont dressé une liste préliminaire d'études de cas possibles à partir de ces exemples. Enfin, un atelier a été organisé dans les deux pays pour sélectionner les études de cas à examiner de plus près<sup>19</sup>. Les critères de sélection étaient les suivants : 1) la force des interactions entre participation, transparence et responsabilité ; 2) la qualité et la disponibilité d'éléments probants sur l'évolution de la redevabilité ; 3) la probabilité que ce changement soit solide et durable ; et 4) la diversité des bénéficiaires du changement.

**Le Cameroun et le Ghana ont été considérés comme étant les meilleurs candidats pour des études de cas plus approfondies. En effet, selon les évaluations les plus récentes effectuées par Chatham House, ces deux pays ont fait preuve d'une « bonne » gouvernance en 2018. De plus, il existe également des documents probants témoignant des progrès accomplis sur le plan de la redevabilité dans ces deux pays.**

Trois études de cas ont été sélectionnées : deux au Ghana (dont une sur le système national de traçabilité du bois<sup>20</sup>, et une sur les accords de responsabilité sociale<sup>21</sup>) et une au Cameroun (sur l'observation indépendante des forêts)<sup>22</sup>. Des entretiens additionnels ont été menés pour effectuer un examen plus approfondi de ces études de cas, et ce afin de décrire les processus de changement, ainsi que la compilation de données pouvant attester de l'évolution de la redevabilité et de la transparence. La collecte principale de données a eu lieu entre les mois d'août et décembre 2019.

## Études de cas

Le secteur forestier contribue fortement à l'économie du Ghana et du Cameroun. Selon *Transparency International*, les deux pays souffrent d'une mauvaise gouvernance générale, marquée par un manque de transparence et des niveaux élevés de corruption. Peu de changements à cet égard ont été observés depuis 2012<sup>23</sup>. Concernant la gouvernance du secteur forestier, néanmoins, les études

<sup>17</sup> Davies, R. et J. Dart (2005). The 'most significant change' (MSC) technique – a guide to its use. *Researchgate*. DOI:10.13140/RG.2.1.4305.3606.

<sup>18</sup> Le nombre de personnes interrogées est indiqué dans l'annexe.

<sup>19</sup> Le nombre de participants à l'atelier est indiqué dans l'annexe.

<sup>20</sup> Chercheur principal pour cette étude de cas : Mustapha Seidu, Nature & Development Foundation.

<sup>21</sup> Chercheur principal pour cette étude de cas : Gene Birikorang.

<sup>22</sup> Chercheurs principaux pour cette étude de cas : Laurence Wete Soh et Justin Kamga, FODER.

<sup>23</sup> Transparency International (s. d.). Indice de perception de la corruption (en anglais). Consulté le 29 mai 2020 sur : <https://www.transparency.org/en/cpi>.



menées par Chatham House constatent une performance globale « satisfaisante » dans les deux pays<sup>24</sup>. Au Cameroun, bien que quelques progrès aient été observés dans certains domaines, notamment au regard de la transparence de l'information et des procédures d'attribution des concessions forestières, la situation dans son ensemble n'a que très peu évolué en dix ans. Au Ghana, des progrès ont été constatés au sein des cadres institutionnels et juridiques du pays. Une amélioration des pratiques de gestion de l'information et des données a notamment entraîné un plus haut niveau de transparence.

Les processus de réforme dans le secteur forestier au Ghana et au Cameroun ont par ailleurs fluctué en fonction du degré d'intérêt politique pour le secteur. Depuis 2007, les réformes de la gouvernance forestière dans les deux pays ont été dominées par la négociation et la mise en œuvre d'APV avec l'Union européenne (voir l'encadré 1).

---

### Encadré 1. Les Accords de partenariat volontaire

Les APV sont des accords de commerce ayant force de loi, négociés entre l'Union européenne et les pays producteurs de bois. Ils constituent un élément fondamental du plan d'action FLEGT de l'UE. Un APV a pour objectif de garantir que le bois et les produits à base de bois importés dans l'UE en provenance d'un pays partenaire soient conformes aux lois applicables dans ce pays. Au moment de la négociation de l'accord, la législation à prendre en compte pour déterminer la légalité est décidée, et un système est mis en place pour assurer la légalité des produits en bois (le système de vérification de la qualité – SVL). Des « autorisations FLEGT » sont délivrées pour les produits dont la légalité a été vérifiée et qui sont destinés au marché européen<sup>25</sup>.

L'un des éléments principaux des APV correspond à la mise en place de processus multi-acteurs à la fois pour leur négociation et leur mise en œuvre. Ces processus, tant pour les OSC que pour le secteur privé, ont offert la possibilité de participer aux processus décisionnels au niveau étatique. Une autre caractéristique importante des APV correspond aux clauses sur la transparence qui définissent les données et les informations que chacune des parties à l'accord s'engage à rendre publiques<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Forest Governance and Legality (s. d.). Country Profiles: Ghana, disponible sur : [www.forestgovernance.chathamhouse.org/countries/ghana](http://www.forestgovernance.chathamhouse.org/countries/ghana) ; Forest Governance and Legality (s. d.). Country Profiles: Cameroon, disponible sur : [www.forestgovernance.chathamhouse.org/countries/cameroon](http://www.forestgovernance.chathamhouse.org/countries/cameroon).

<sup>25</sup> On trouvera une explication détaillée des APV dans : EU FLEGT Facility (s. d.). APV de A à Z. Disponible sur : <http://www.vpaunpacked.org/fr/web/vpa-unpacked-multilang/intro>.

<sup>26</sup> L'APV du Cameroun contient une annexe sur la transparence qui dresse la liste des informations qui seront publiées par l'État. L'APV du Ghana est moins prescriptif ; l'article 20 dispose que les « efforts accomplis par le Ghana en matière de transparence » seront enregistrés par le mécanisme de suivi et d'évaluation. Des clauses plus spécifiques définissant les engagements de l'État en matière de transparence ont été incluses dans la section 76 du règlement LI 2254 (2017), en réponse aux pressions exercées par la société civile. Voir : Ministry of Lands and Natural Resources (MLNR) (2017). *LI 2254, Timber resource management and legality licensing regulations, Regulation 32*, Accra: Ministry of Lands and Natural Resources. Disponible sur : [www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-03-timber-resource-management-and-legality-licensing-regulations-2017-l.i-ext-en.pdf](http://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-03-timber-resource-management-and-legality-licensing-regulations-2017-l.i-ext-en.pdf).

Le Ghana et le Cameroun ont commencé à négocier leurs APV avec l'UE en 2007. L'accord a été signé par le Ghana en 2009, et est entré en vigueur la même année<sup>27</sup>. Quant au Cameroun, l'APV a été signé en 2010, et est entré en vigueur en 2011<sup>28</sup>. Les processus établis en vertu de ces accords ont été d'une importance cruciale pour faciliter l'éclosion de systèmes de transparence et permettre la participation, comme nous le verrons dans les études de cas ci-dessous.

Chacune des études de cas comprend un résumé de l'évolution de la redevabilité, suivi par : une description des processus de changement basée sur les propos des personnes interrogées, une analyse des éléments principaux des mécanismes de transparence et de participation, ainsi qu'un avis sur la durabilité probable des changements observés.

## **Première étude de cas : le système de traçabilité du bois du Ghana et son impact sur le contrôle de l'application des lois**

### **L'évolution de la redevabilité**

Le système de traçabilité du bois du Ghana, sous le contrôle de la Forestry Commission, est le mécanisme principal de gestion du secteur forestier du pays. Les pouvoirs publics l'utilisent pour contrôler et encadrer les flux de bois tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de la récolte à la consommation ou à l'exportation. Il permet en outre de surveiller le paiement des impôts et des taxes. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'APV UE-Ghana, des moyens considérables ont été consacrés au renforcement du WTS, notamment à sa dématérialisation.

Par la voie d'un dialogue constructif entre la société civile et les autorités publiques, un nouveau WTS numérique a été achevé en 2019. Ce système a sensiblement amélioré la qualité et l'accessibilité des informations sur les activités du secteur forestier, en particulier au sein des pouvoirs publics, mais aussi pour le secteur industriel ainsi que la société civile, avec à la clé une prise de décision plus efficace et un meilleur contrôle par les agents de l'État. Selon les informations disponibles, les pratiques illicites dans le secteur auraient ainsi diminué.

### **Contexte**

Un WTS sur papier était déjà en place au Ghana depuis plusieurs décennies. Les arbres à abattre étaient recensés par les autorités et enregistrés sur une carte de prélèvement. Tous les contrôles ultérieurs de la légalité d'une grume remontaient jusqu'à cette carte. Les estimations des quantités à récolter et tous les calculs d'impôts et de taxes correspondants étaient tous faits manuellement. Ce système, en plus d'être long et laborieux, était également sujet aux erreurs et à la fraude. Il était incapable de détecter les infractions commises par les entreprises forestières

<sup>27</sup> Union européenne et République du Ghana (2010). Accord de partenariat volontaire entre la Communauté européenne et la République du Ghana concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois et produits dérivés vers la Communauté. Bruxelles : Commission européenne et Accra : République du Ghana, p. 3–75. Disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:22010A0319\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:22010A0319(01)).

<sup>28</sup> Union européenne et République du Cameroun (2011). Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et la République du Cameroun sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'Union européenne (FLEGT). Bruxelles : Commission européenne et Yaoundé : République du Cameroun, p. 4–125. Disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1450341651671&uri=CELEX:22011A0406\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1450341651671&uri=CELEX:22011A0406(02)).

(erreurs d'étiquetage des essences, abattage en dehors des prélèvements approuvés, etc.) et ouvrait la porte aux manipulations, sous l'effet de la corruption, à presque toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement. Le système était donc inadapté à l'usage prévu. Le secteur étant peu surveillé, les pratiques illicites n'étaient pas réprimées et la confiance de la société civile dans le contrôle du secteur forestier par l'État était au plus bas.

La mise en place d'un WTS solide représentait un élément central de l'APV, étant donné que le WTS constitue le socle du système de délivrance d'autorisations pour le bois conforme<sup>29</sup>. Après plus de dix années de développement, il a été achevé en 2019<sup>30</sup>. La caractéristique principale du WTS numérique, décrite dans l'APV, réside dans l'incorporation de diverses séries de données provenant de toute la chaîne d'approvisionnement (y compris les prélèvements, les récoltes, la transformation, les volumes transportés et les impôts) ainsi que le rapprochement des données. Toutes les anomalies sont automatiquement signalées afin de pouvoir être vérifiées et sont ainsi soit corrigées (en cas d'erreurs mineures), soit soumises à une inspection sur le terrain. À la suite d'une inspection, des demandes de mesures correctives (DMC) sont communiquées à l'entreprise en question ou au chef de la division de la Forestry Commission concernée, dans lesquelles sont énoncées les mesures à prendre pour remédier aux anomalies. Au sein de la Forestry Commission, ces DMC peuvent donner lieu à des lettres d'avertissement au personnel. Tout individu ayant reçu trois de ces lettres est passible de licenciement.

Le WTS est également synchronisé avec le système de comptabilité de la Forestry Commission, ce qui permet de repérer et de notifier automatiquement les entreprises en retard pour le paiement des redevances, impôts ou taxes. La délivrance des autorisations d'exportation est interrompue quand le montant d'arriérés atteint un certain seuil.

Le WTS est géré par le Service de validation du bois (TVD – *Timber Validation Department*) au sein de la Forestry Commission. Ce service est chargé de vérifier les données, ce qui suppose des inspections des entreprises forestières et des organismes publics, y compris d'autres services de la Forestry Commission. Le TVD est encadré par le Timber Validation Committee, un comité multipartite exerçant des fonctions de médiateur. Ce comité a été instauré pour conférer au TVD une certaine indépendance par rapport à la Forestry Commission. Composé de représentants de toutes les autorités publiques, y compris du système judiciaire, ainsi que de représentants du secteur privé, des autorités traditionnelles et de la société civile, il est chargé de donner suite à toute plainte concernant le fonctionnement du WTS<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Communauté européenne et République du Ghana (2010). Accord de partenariat volontaire entre la Communauté européenne et la République du Ghana. « Un système de traçabilité du bois permettra l'établissement d'une chaîne de surveillance ainsi que le contrôle et le respect de la conformité à la définition de légalité. »

<sup>30</sup> Forestry Commission Ghana (s. d.). The National Wood Tracking System (WTS). Disponible sur : <http://fcghana.org/ftvd/index.php/focal-areas/wood-tracking-system>.

<sup>31</sup> MLNR (2017). LI 2254, Timber resource management and legality licensing regulations, Regulation 32. Voir aussi : Forestry Commission Ghana (s. d.). Timber Validation Committee. Disponible sur : <http://fcghana.org/ftvd/index.php/timber-validation-committee>. Le règlement de 2017 précise que le représentant de la société civile devrait appartenir à des « organisations non gouvernementales actives dans le secteur forestier et être nommé par les organisations non gouvernementales » et que le représentant du secteur privé devrait appartenir à « la filière bois et être désigné par des associations de producteurs de bois agréées » (section 34).

### **Le processus d'amélioration de la transparence et de la participation**

Le WTS a été développé selon un processus multi-acteurs, indispensable pour assurer sa solidité et sa crédibilité. Le Multi-Stakeholder Implementation Committee (MSIC), établi en 2010, correspond à l'espace officiel de délibération sur l'APV au Ghana. Il a pour rôle d'encadrer la mise en œuvre de l'APV et d'en faire rapport au Joint Monitoring and Review Mechanism, ce qui suppose la tenue de sommets entre le Ghana et l'UE pour suivre la progression de l'accord.

Le MSIC est un espace de dialogue constructif pour toutes les parties concernées. Pendant la négociation de l'APV, cet espace comprenait des représentants de l'ensemble des autorités publiques (le ministère des Terres et des Ressources naturelles, le ministère des Finances, le ministère du Commerce et de l'Industrie, l'Autorité Fiscale du Ghana (Division des douanes), le ministère de la Justice<sup>32</sup>) ainsi que des membres du secteur industriel du bois et de la société civile<sup>33</sup>. Le MSIC crée une dynamique importante en conférant, auprès des acteurs ghanéens, la responsabilité de parvenir à un consensus afin d'éviter d'exposer les désaccords à « l'autre camp » (l'UE) lors des sommets sur l'APV. Cette dynamique permet ainsi de donner une voix aux acteurs non étatiques à ce sujet. Pendant la phase de négociation, cette dynamique a en effet permis à la société civile de promouvoir, parmi d'autres réformes, la mise en place d'un WTS solide ; ce dernier étant considéré comme un instrument primordial pour améliorer la gouvernance de cette industrie. Selon un représentant de haut rang de la Forestry Commission, qui a joué un rôle-clé dans le développement du WTS, « la société civile a été la plus forte alliée, qui a défendu avec vigueur l'idée du système électronique de traçabilité du bois »<sup>34</sup>.

## **La mise en œuvre des essais et du renforcement des capacités a également permis aux secteurs public et privé de s'adapter au système et de l'accepter. C'est ainsi que les craintes des entreprises forestières concernant la faisabilité d'un système numérique et son impact sur les petites entreprises ont été apaisées.**

Le développement du WTS impliquait un processus de consultations et d'essais réguliers, à commencer par l'expérimentation du logiciel en 2010, suivie par d'autres essais, une phase de modification et son déploiement progressif, jusqu'à sa mise en place en 2019. Les entrepreneurs initiaux engagés pour développer un WTS n'ont pas tenu leurs engagements<sup>35</sup>. Cela a donné lieu à leur remplacement par un nouvel entrepreneur en 2012, ainsi que par l'ouverture du processus à la société civile. Grâce à la mise en œuvre d'un processus de pilotage plus transparent

<sup>32</sup> Tous ces ministères ont participé à la phase de négociation de l'APV. Pendant la phase de mise en œuvre, seuls le ministère des Terres et des Ressources naturelles et les services douaniers étaient représentés au MSIC.

<sup>33</sup> Forestry Commission Ghana (s. d.). VPA Multi-Stakeholder Implementation Committee (M-SIC). Disponible sur : <http://fcghana.org/fctvd/index.php/governance/oversight-body/multi-stakeholder-implementation-committee>.

<sup>34</sup> Entretien de recherche, décembre 2019.

<sup>35</sup> EU FLEGT Facility (2012). Annual Report 2012: Implementing the Ghana-EU Voluntary Partnership Agreement. Disponible sur : <http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23025/Annual+Report+2012+-+Implementing+the+Ghana-EU+Voluntary+Partnership+Agreement/26e6f0bb-1fcb-42e1-bae1-93126eabcf4f>.

et participatif, un système plus robuste a été mis en place et adapté aux pratiques commerciales existantes et capable de surmonter, par exemple, les problèmes de pannes d'électricité et d'instabilité de la connexion Internet. La mise en œuvre des essais et du renforcement des capacités a également permis aux secteurs public et privé de s'adapter au système et de l'accepter. C'est ainsi que les craintes des entreprises forestières concernant la faisabilité d'un système numérique et son impact sur les petites entreprises ont été apaisées. Au sein de la Forestry Commission, la détection des écarts entre les volumes de grumes sur le terrain et les volumes dans les scieries par le WTS a mis en avant la nécessité de former le personnel (responsable de la saisie des données dans le système) à l'identification des essences et à la quantification des volumes de grumes. Ceci semble avoir constitué un tournant pour le personnel technique de la Forestry Commission, qui aurait alors pris toute la mesure de l'utilité du WTS, selon un cadre supérieur du Service de validation du bois.

Le dialogue constructif noué autour de la mise en œuvre de l'APV (qui supposait le développement du WTS et du SVL) a également aidé à mettre fin à de longues années de méfiance entre la société civile, la filière du bois et l'État. Cette amélioration des relations a abouti à un travail collaboratif de la Forestry Commission et des OSC nationales pour la construction d'un portail d'accès public au WTS. L'objectif du projet : diffuser des informations officielles et actuelles, accessibles à tous, sur les titulaires de permis et les exportations, et fournir un outil de surveillance de la légalité du bois tant pour les Ghanéens que pour les acheteurs et observateurs internationaux.

### **Comment les améliorations de la transparence et de la participation ont-elles accru la redevabilité ?**

En améliorant la disponibilité et l'accessibilité des données au sein de l'administration publique, le WTS donne aux agents de l'État les moyens de s'acquitter de leur mission de contrôle des activités forestières. Par exemple, grâce à la numérisation des données des relevés forestiers, il est possible de produire des cartes en quelques heures ou quelques jours au lieu de plusieurs semaines comme cela était autrefois le cas. En outre, le système offre la possibilité d'effectuer des recherches, permettant ainsi au personnel de mieux comprendre les opérations de coupe de bois et de produire des rapports de façon rapide et efficace. Le gain d'efficacité de ces processus administratifs a également entraîné une réduction du temps d'attente des concessions entre la demande de permis et le démarrage des opérations.

Le contrôle de l'application des lois par les agents de l'État s'est également amélioré, en partie grâce à la fonction d'alerte qui facilite la détection d'anomalies dans les données. Le système a par ailleurs été conçu de manière à réduire les possibilités de corruption. Tous les directeurs de la Forestry Commission et certains cadres ont accès à la base de données du WTS, et peuvent donc identifier les individus responsables des anomalies signalées. Toutes les actions dans la base de données sont en outre associées à leur auteur, créant ainsi une piste de vérification. Des sanctions sont également prévues pour tout individu coupable d'infraction. La mise en place du TVD a également aidé à assurer la solidité du système, même si le fait qu'il relève de la Forestry Commission limite son indépendance.

Ces améliorations semblent avoir contribué à une réduction des activités illicites. Selon les données officielles, le nombre de contrôles d'entreprises a augmenté entre 2015 et 2019. Pendant cette période, le nombre de « demandes de mesures correctives » (DMC) adressées aux entreprises et aux équipes répressives de l'autorité forestière locale a également augmenté, mais à un autre rythme. Le nombre de DMC par contrôle est en baisse depuis 2016. Il faudra néanmoins attendre de disposer de plus de données pour établir si ce constat est lié à l'amélioration de la transparence, de la participation ou de la redevabilité.

**Tableau 1.** Entreprises contrôlées et DMC émises

Année	Nombre d'entreprises contrôlées	Nombre de DMC émises :			Nombre moyen de DMC émises par entreprise contrôlée
		à des entreprises	à la division des services forestiers de la Forestry Commission	Total	
2015	41	30	48	78	1,9
2016	38	19	58	77	2,0
2017	54	37	61	98	1,8
2018	186	58	108	166	0,9
2019	164	82	130	212	1,3

Source : TVD, Forestry Commission.

Le WTS aurait dépassé les attentes venant à la fois de la Forestry Commission et des entreprises. Toutes les personnes interrogées pour cette étude, y compris les représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et des OSC, estiment que le WTS a entraîné une réduction spectaculaire des activités illicites des entreprises. Un cadre supérieur d'une grande entreprise forestière a observé que « l'exploitation forestière illégale par les entreprises a diminué parce que les infractions sont détectées par le WTS et que des sanctions sont infligées aux entreprises fautives ». Cet avis est confirmé par un agent de haut rang d'une fédération du bois au Ghana, pour qui « le WTS a amélioré de façon générale la sélection des prélèvements, la planification, l'inspection des concessions et le calcul des volumes ». De même, un gestionnaire forestier de district a déclaré que « l'exploitation forestière illégale dans le district a diminué pendant la période d'introduction du WTS »<sup>36</sup>.

### Impact à long terme

Le WTS est encore relativement nouveau et on ignore quelles seront les répercussions à long terme. La solidité du système sera mise à l'épreuve lorsque les délivrances d'autorisations FLEGT commenceront (par exemple, si les envois de bois d'entreprises influentes sont bloqués parce que le système a détecté d'éventuelles infractions). Or, les gains d'efficacité qu'il offre à la fois à l'autorité

<sup>36</sup> Entretiens réalisés en novembre et décembre 2019.

forestière et aux entreprises laissent espérer que le système sera maintenu et qu'il continuera d'améliorer le respect des lois en vigueur, le maintien de l'ordre ainsi que de la gouvernance du secteur.

En bref, l'APV a entraîné l'ouverture des mécanismes décisionnels des pouvoirs publics à la société civile et aux entreprises. Grâce à une meilleure participation, la relation entre les différentes parties prenantes s'est considérablement améliorée et la méfiance initiale a fait place à des rapports de partenariat. Cette évolution a entraîné une plus grande redevabilité des pouvoirs publics, dont témoignent les réformes juridiques introduites qui traduisent les exigences de la société civile, et les améliorations de la transparence observées. Le WTS est devenu un instrument de transparence essentiel pour accroître la redevabilité horizontale.

Par ailleurs, si le portail public prévu pour le WTS se concrétise pleinement, il sera très utile pour assurer la redevabilité verticale, étant donné qu'il augmentera le degré de contrôle exercé par la société civile et la filière du bois. Le portail n'est toutefois pas encore achevé, et l'ampleur des données qui y seront publiées est encore en discussion (la société civile plaide en faveur de la publication par les pouvoirs publics de tous les permis d'exploitation).

## **Deuxième étude de cas : amélioration de la gouvernance des accords de responsabilité sociale au Ghana**

### **L'évolution de la redevabilité**

Au Ghana, les accords de responsabilité sociale (SRA) correspondent à une forme de contrat aux termes duquel les entreprises forestières s'engagent à respecter un code de conduite et à financer des projets de développement social destinés aux populations locales. Ce financement doit représenter au moins 5 % du total versé par l'entreprise à l'État en droits de coupe et peut prendre la forme d'infrastructures locales ou d'argent liquide. La négociation et la conclusion des SRA avec les communautés locales est une condition préalable au démarrage des opérations forestières.

Depuis 2016, une amélioration nette de la transparence est constatée concernant le montant des financements attachés aux SRA. De leur côté, les populations locales, grâce aux formations, savent désormais établir des processus de négociation plus efficaces et plus représentatifs avec les entreprises. Par ailleurs, étant donné que les SRA figurent parmi les critères de légalité du bois établis aux termes de l'APV, la Forestry Commission se voit confier la mission de créer un système de suivi de leur mise en œuvre. Ces réformes ont accru la volonté des autorités publiques de participer au système de SRA et ont amélioré le respect des obligations par le secteur privé. Le nombre d'accords négociés et conclus a ainsi augmenté.

### Contexte

Le système de SRA, établi par une série de réformes juridiques introduites entre 1997 et 2003, a pour but de permettre aux populations locales touchées par l'exploitation forestière de profiter d'une part des gains économiques générés par ce secteur<sup>37</sup>. Avant la mise en place des SRA, le seul mécanisme de redistribution des recettes de l'exploitation forestière au niveau local correspondait au partage des redevances, lesquelles sont réparties entre l'administration locale (l'assemblée de district) et les chefferies traditionnelles. Or, ces revenus parvenant rarement jusqu'aux populations locales, les SRA ont été introduits dans le but de faire bénéficier directement les populations locales de l'exploitation forestière. Comme indiqué dans le manuel de procédures de la Forestry Commission, « L'accord de responsabilité sociale est un mécanisme servant à veiller à ce que toutes les opérations prévues par un Timber Utilisation Contract (TUC — contrat d'exploitation du bois) soient effectuées dans le respect du principe de responsabilité sociale et de tous les droits des communautés foncières »<sup>38</sup>.

La signature d'un SRA est une condition préalable à l'obtention d'un permis d'exploitation. La Forestry Commission se charge de consulter les populations locales avant d'attribuer un TUC ; elle trace les grandes lignes de l'accord, qui sont ensuite présentées dans une proposition sociale. La Forestry Commission est ensuite censée encadrer les négociations entre l'entreprise forestière et les représentants des populations touchées<sup>39</sup>. Cependant, par manque de connaissances des procédures de négociation des accords des deux côtés, et par manque de mobilisation de la part des agents de l'État, même les SRA récents ont été mal négociés et menés à bien. Les agents de l'État n'ont pas toujours rempli leurs obligations de consultation des populations locales, ni encadré les négociations qui ont suivi, notamment par manque de budget. De plus, en l'absence de structures claires au sein des communautés pour les négociations, les autorités traditionnelles se sont souvent emparées du processus sans toujours consulter la population ou distribuer les gains résultant des négociations<sup>40</sup>. Sous prétexte de « pluralisme juridique » (coexistence d'un régime statutaire et d'un régime coutumier, et reconnaissance du dernier par le premier), les chefs ont souvent pu prétendre au bénéfice des SRA du fait qu'ils concernaient leur territoire<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Young, D. (2017). *How much do communities get from logging? Social obligations in the logging sector in Cameroon, Ghana, Liberia and Republic of Congo*. Bruxelles : Fern, disponible sur : <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2018/04/Young2017-HowMuchDoCommunitiesGetFromLoggingFern.pdf> ; Government of Ghana (1998). Act 547, Timber Resource Management Act, 1997 (date of assent 17 March 1998), Section 3(3)(e), Accra : Government of Ghana, disponible sur : [www.fcghana.org/library\\_info.php?doc=45&publication:Timber%20Resource%20Management%20Act,%201997%20-%20Act;%20%20547](http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=45&publication:Timber%20Resource%20Management%20Act,%201997%20-%20Act;%20%20547) ; MLF (1998). LI 1649 Timber Resources Management Regulations, 9 novembre 1998, Accra: Ministry of Lands and Forests, disponible sur : [www.fcghana.org/library\\_info.php?doc=46&publication:L.I.%201649%20-%20Timber%20Resources%20Management%20Regulations,%201998](http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=46&publication:L.I.%201649%20-%20Timber%20Resources%20Management%20Regulations,%201998) ; MLF (2003). LI 1721 Timber Resources Management (Amendment) Regulations, 14 février 2003. Accra : Ministry of Lands and Forests, disponible sur : [www.fcghana.org/library\\_info.php?doc=48&publication:L.I.%201721%20Timber%20Resources%20Management%20\(Amendment\)%20](http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=48&publication:L.I.%201721%20Timber%20Resources%20Management%20(Amendment)%20).

<sup>38</sup> Forestry Commission Ghana (1998). *Manual of Operations – Sustainable Timber Production On-Reserve*, 1998. Instruction Sheet C3.2, Timber Operational Specifications and Social Responsibility Agreements, Section 3.1. Accra : Forestry Commission. Disponible sur : <https://www.fcghana.org/assets/file/Publications/Manuals/MOP.pdf>.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ayine, D. M. (2008). *Social Responsibility Agreements In Ghana's Forestry Sector*. Londres : International Institute for Environment and Development (IIED) ; Young, D. (2017). *How much do communities get from logging?*.

<sup>41</sup> Ubink, J. M. (2008). *In the Land of The Chiefs: Customary Law, Land Conflicts, and the Role of The State in Peri-urban Ghana*. Thèse doctorale, Leiden University Press.



La clarté faisait également défaut autour des communautés pouvant bénéficier de tel ou tel SRA et autour de la valeur de ces accords. Les entreprises se sentaient parfois forcées de verser des sommes supplémentaires importantes aux communautés pour maintenir l'ordre, allant parfois jusqu'au double de leurs droits de coupe<sup>42</sup>. Il arrivait également que les communautés ne voient aucun avantage à conclure un SRA. Par manque de transparence, les négociations se faisaient sur une base inégale. Les SRA faisaient ainsi preuve d'iniquité.

## **La clarté faisait également défaut autour des communautés pouvant bénéficier de tel ou tel SRA et autour de la valeur de ces accords. Les entreprises se sentaient parfois forcées de verser des sommes supplémentaires importantes aux communautés pour maintenir l'ordre, allant parfois jusqu'au double de leurs droits de coupe.**

### **Le processus d'amélioration de la transparence et de la participation**

L'APV du Ghana a renforcé l'engagement de l'État vis-à-vis des SRA, confirmant que la légalité du bois était conditionnée à la signature et à la mise en œuvre d'un SRA<sup>43</sup>. Ceci a poussé la Forestry Commission à entreprendre plusieurs études sur les SRA afin de mieux appréhender les difficultés liées à leur mise en œuvre<sup>44</sup>. Ces études ont fait ressortir le manque de compréhension, parmi les parties prenantes, des obligations relatives aux SRA, mais aussi le manque, au sein de la Forestry Commission, de capacité d'accompagnement des communautés dans leurs négociations. Elles ont également attiré l'attention sur l'absence de transparence au niveau de la Forestry Commission, étant donné que les séries de données et les documents étaient largement inaccessibles aux populations locales. Au niveau des communautés, la transparence autour des transactions effectuées dans le cadre du SRA entre les entreprises forestières et les signataires représentant la population locale (souvent sous le contrôle des autorités traditionnelles) laissait aussi à désirer<sup>45</sup>.

En réponse à ces conclusions, l'État a introduit une série de réformes relatives à la négociation et à la mise en œuvre des SRA. Ces réformes comprennent entre autres l'élaboration d'un cadre d'observation basé sur un modèle de rapport mensuel sur la mise en œuvre d'un SRA à utiliser par les gestionnaires forestiers. L'État a, en outre,

<sup>42</sup> Birikorang, G., C. P. Hansen et T. Treue (2007). Review of the current taxation system relevant to the forest sector in Ghana. VLTP Background Paper #1, Fiscal Study, Accra, Ghana : Forestry Commission. Disponible sur : [www.fcghana.org/vpa/publications/1248295815\\_VLTP%20BP%231%20Fiscal%20Study.pdf](http://www.fcghana.org/vpa/publications/1248295815_VLTP%20BP%231%20Fiscal%20Study.pdf).

<sup>43</sup> Union européenne et République du Ghana (2009). Accord de partenariat volontaire entre la Communauté européenne et la République du Ghana concernant l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois et produits dérivés vers la Communauté.

<sup>44</sup> Fumey-Nassah, V., C. Atsu, M. Owusu-Ansah, Y. Konadu Pokuaa et M. Derkyi (2016). *Improving Social Responsibility Agreements in Support of a functional VPA: Baseline Study Report*, Kumasi, Ghana : Resource Management Support Centre [indisponible en ligne] ; Acheampong, B., A. G. Ohene-Gyan et D. Asumang-Yeboah (2016). *Report on Implementation of Social Responsibility Agreements: Case Studies in Sefwi Wiawso, Dunkwa, Assin Foso and Jasikan Forest Districts*, Kumasi, Ghana : Resource Management Support Centre [indisponible en ligne].

<sup>45</sup> Les contrats de responsabilité sociale sont censés être signés par trois représentants de la population locale, les chefs ayant un rôle de témoins des signatures.

par l'intermédiaire du Resource Management Support Centre (RMSC – centre d'aide à la gestion des ressources) de la Forestry Commission, collaboré avec les OSC en vue de l'élaboration d'une liste de contrôle de conformité au SRA. Cette liste est destinée aux inspecteurs du TVD, chargés de surveiller la conformité des entreprises et de leurs produits<sup>46</sup>. En 2017, le RMSC a révisé ses lignes directrices relatives aux SRA pour y ajouter une règle disposant qu'un comité SRA local élu démocratiquement soit le représentant de la communauté dans les négociations et la mise en œuvre<sup>47</sup>. La Forestry Commission a également renforcé l'aide administrative apportée aux communautés pour que les lignes directrices soient mieux observées, notamment en prévoyant l'accompagnement de la prise de décision sur les types d'infrastructures collectives pouvant être financées par un SRA et le contrôle de la construction des infrastructures en question. Des ateliers et forums locaux ont été organisés par la Forestry Commission et les OSC, dans le but d'informer les communautés sur la procédure de SRA et de les encourager à créer leurs propres institutions pour négocier ces accords et les mettre en œuvre. La Forestry Commission et les OSC ont également noué le dialogue avec les autorités traditionnelles afin d'approfondir leur connaissance du cadre juridique et plus particulièrement de mettre en avant la distinction entre les redevances forestières (dont une partie leur revient) et les paiements en vertu des SRA (qui sont destinés aux communautés). Par ailleurs, toutes les directions forestières locales ont reçu une directive de la Forestry Commission indiquant qu'elles seront contrôlées pour vérifier leur adhésion aux lignes directrices relatives aux SRA.

En parallèle de ces développements, la Forestry Commission a amélioré la disponibilité des données sur les prélèvements et les droits de coupe. En 2015, le RMSC a commencé à communiquer ses données sur les volumes récoltés et les estimations de paiement au titre des SRA auprès des directions forestières de district. Des progrès en termes de fiabilité et de diffusion de ces données ont également été observés avec la mise en œuvre du WTS, grâce auquel les calculs sont devenus plus rapides et précis. Une amélioration de la communication de ces données aux représentants de l'Assemblée de district, aux entreprises forestières et aux populations locales par les directions forestières de district, a permis une meilleure clarté concernant les montants disponibles pour la communauté. La base des négociations de SRA est également plus solide. Une nouvelle réglementation a par ailleurs été approuvée en 2017, qui confirme à nouveau que le paiement des montants dus en vertu d'un SRA est une condition préalable à la délivrance d'une autorisation FLEGT<sup>48</sup>. Elle détaille en outre les obligations de publication d'informations de l'État, dont celle de publier en ligne les paiements dus en vertu des SRA, renforçant ainsi davantage la transparence autour de la mise en œuvre de ces accords.

---

<sup>46</sup> Union européenne et République du Ghana (2016). Aide memoire: Eighth meeting of the Joint Monitoring and Review Mechanism, Accra 10-15 mars 2016, Bruxelles : Commission européenne, et Accra : Government of Ghana. Disponible sur : [www.fcghana.org/tvd/index.php/activities/jmrm-edmemoire?download=8:jmrm-mission-8](http://www.fcghana.org/tvd/index.php/activities/jmrm-edmemoire?download=8:jmrm-mission-8).

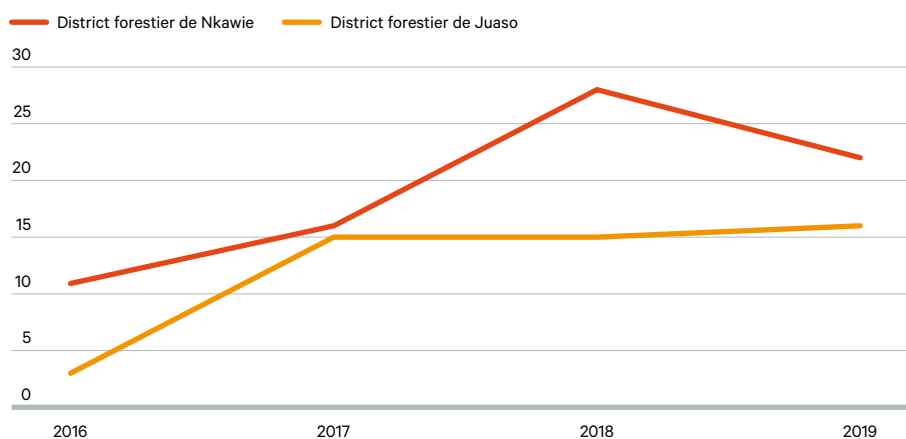
<sup>47</sup> Resource Management Support Centre (2017). *Guidelines for Social Responsibility Agreement*. Kumasi : Resource Management Support Centre [indisponible en ligne].

<sup>48</sup> MLNR (2017). *LI 2254, Timber resource management and legality licensing regulations*, Regulation 76, Accra : Ministry of Lands and Natural Resources. Disponible sur : [www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-03-timber-resource-management-and-legality-licensing-regulations-2017-1-i-ext-en.pdf](http://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-11-03-timber-resource-management-and-legality-licensing-regulations-2017-1-i-ext-en.pdf).

### Comment les améliorations de la transparence et de la participation ont-elles abouti à une plus grande redevabilité ?

Les progrès réalisés en matière de transparence et de participation ont entraîné de nettes améliorations dans la mise en œuvre des SRA, comme en atteste la tendance haussière du nombre de SRA conclus et de paiements effectués à ce titre (on ne dispose pas encore de données sur la réalisation, l'utilisation et la durabilité des infrastructures locales) (voir le graphique 2).

**Graphique 2.** Nombre de SRA conclus par année dans deux districts forestiers



Source : données fournies par les districts forestiers de Nkawie et Juaso, Forestry Commission.

Bien que certains chefs se soient opposés à la mise en œuvre de SRA conformément aux nouvelles réglementations, les agents forestiers de district font état de changements positifs dans l'attitude d'un grand nombre de ces dirigeants traditionnels. Par exemple, dans le district forestier de Juaso, les communautés ont pu participer aux négociations récentes de SRA alors que celles-ci se déroulaient jusqu'à présent exclusivement entre les entreprises forestières et le chef suprême et ce, depuis 20 ans. De même, dans le district forestier de Nkawie, la communauté Chiraayaso a enfin signé un SRA après 27 années de mainmise de l'autorité traditionnelle sur ces négociations. Dans le district forestier de Bekwai, les chefs ont commencé à agir en faveur de l'accès des communautés aux paiements effectués en vertu des SRA.

L'amélioration de la transparence des données dans le secteur forestier a largement contribué à celle de la mise en œuvre des SRA en clarifiant la base des négociations entre les communautés et les entreprises, ainsi qu'en rendant plus difficile l'appropriation des paiements au titre de ces accords par les autorités traditionnelles. La clarification des contraintes attachées aux SRA concernant les rôles, les responsabilités et les droits des parties a elle aussi été importante : elle a notamment débouché sur des processus de négociation plus transparents et plus équitables. La société civile a pour sa part joué un rôle décisif en demandant ces réformes, en dénonçant l'absence de mise en œuvre, ainsi qu'en collaborant

avec la Forestry Commission dans l'élaboration des lignes directrices. Elle a également œuvré de façon étroite avec les communautés, et renforcé leurs capacités afin qu'elles soient mieux placées pour défendre de manière efficace leurs droits dans les négociations. La Forestry Commission a ainsi rempli son rôle d'accompagnement des communautés et d'encadrement des négociations. Pour leur part, les communautés ont pu revendiquer leur droit de négocier ces accords à la place des autorités traditionnelles.

Supporté par l'engagement politique de la Forestry Commission, ce processus a abouti à l'augmentation de la dotation budgétaire à la mise en œuvre des SRA, ainsi qu'à la mise en place de systèmes de gestion pour encourager cette mise en œuvre, dont des systèmes de suivi actifs des SRA. Quelques agents de district se seraient montrés initialement sceptiques quant aux chances d'amélioration de la mise en œuvre des SRA, mais le rattachement de l'État au processus d'APV s'est avéré être un moteur de réforme important.

### **Impact à long terme**

À l'instar de la première étude de cas, l'APV a joué un rôle déterminant dans les changements observés. Il a ouvert l'espace nécessaire aux réformes, poussées par le désir de la Forestry Commission de commencer à certifier le bois légal pour l'exportation. Les réformes juridiques, les formations et les améliorations de la transparence qui en ont résulté ont toutes contribué à établir un système dans lequel un grand nombre des parties prenantes ont trouvé leur compte, comprenant ainsi : réduction des conflits entre les communautés et les entreprises forestières, hausse du financement des infrastructures collectives, et amélioration du respect de la législation par les entreprises (concernant l'obligation de mise en œuvre de SRA). La pluralité des bénéficiaires devrait assurer la pérennité de ces changements. Par ailleurs, la nature multidimensionnelle de ces réformes réduit le risque que ces améliorations soient éphémères.

À mesure de la progression du système de SRA, les OSC ont poursuivi leur travail dans ce domaine, toujours en cherchant à aller au-delà. Pour améliorer le suivi des accords, elles collaborent actuellement avec la Forestry Commission pour l'élaboration d'une base de données des SRA en vue de la relier en bout de chaîne au portail public du WTS (voir l'étude de cas précédente). Fin 2019, 11 districts forestiers sur 36 dans la zone de haute forêt ont fourni des données sur les SRA au RMSC, y compris des informations sur l'usage des paiements que les communautés comptent faire. Il est possible que plus d'améliorations de la transparence puissent faciliter une surveillance plus étroite des SRA par les communautés et les OSC. Une meilleure surveillance pourrait à son tour encourager des progrès continus dans la mise en œuvre de ces accords.

## Troisième étude de cas : amélioration du contrôle au Cameroun grâce à l'observation forestière dirigée par la société civile

### L'évolution de la redevabilité

En 2015, un groupe d'OSC participant à l'observation indépendante des forêts (OIF) a lancé le Système normalisé d'observation indépendante des forêts (SNOIE) : il s'agit d'une méthode rigoureuse de collecte et de documentation, par la société civile, des infractions commises dans le secteur forestier.

Grâce à ce système, les OSC ont pu plaider de façon plus efficace en faveur de mesures de contrôle par les autorités pour une solide application de la loi, comme en témoigne le retour de l'administration au sujet des rapports de dénonciation. Par conséquent, cette étude de cas s'intéresse aux changements dans la manière dont la société civile a cherché à accroître la responsabilité sociale par une participation plus efficace, plutôt qu'aux changements dans la transparence-même, bien que ces derniers aient créé des conditions plus favorables.

### Contexte

L'OIF est en vigueur au Cameroun depuis 2000. Le gouvernement et les bailleurs avaient initialement confié la responsabilité de l'OIF à une seule organisation qui faisait office d'observateur indépendant mandaté (OIM), même si les OSC nationales menaient également des enquêtes parallèles indépendantes sur les pratiques illicites<sup>49</sup>. Depuis 2013, le mandat de l'observateur indépendant est arrivé à son terme, et la responsabilité de l'OIF a depuis lors été assumée par plusieurs OSC nationales sous la casquette d'observateur indépendant externe (OIE). L'importance de cette activité a été officiellement reconnue dans l'APV du pays, dans lequel elle est répertoriée parmi les sources d'information pouvant être utilisées pour l'audit du système national de vérification de la légalité du bois<sup>50</sup>. L'OIF a néanmoins été critiquée et contestée à plusieurs reprises, d'une part par le secteur privé, qui doutait de la neutralité et de l'objectivité des rapports, ainsi que par l'État qui, pour sa part, remettait en question la qualité des rapports. Ces critiques n'étaient cependant pas sans fondement, puisque les OSC engagées dans l'OIE utilisaient des méthodes non normalisées et produisaient aussi des rapports manquant d'uniformité.

La société civile, avec en tête de file l'organisation non gouvernementale FODER (Forêts et Développement Rural), a réagi à cette situation en mettant en place un système normalisé : le SNOIE. Ce système a pour but de fournir, de manière systématique et cohérente, des informations de sources indépendantes et bien documentées sur les activités présumées illégales, qui serviront de base pour exiger des comptes aux autorités publiques. La théorie du changement envisagée par le SNOIE part du principe qu'une meilleure observation indépendante des forêts par la société civile consolidera le dialogue avec les autorités publiques

<sup>49</sup> L'OIF a été mise en œuvre par Global Witness en 2000-04, Resource Extraction Monitoring (REM) en 2005-09 et AGRECO-CEW en 2010-13.

<sup>50</sup> Brack, D. et C. Léger (2013). A review of independent forest monitoring initiatives and lessons to learn. Londres : Global Witness *et al.* Disponible sur : <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2013/10/736.pdf>.

et les défenseurs des droits ; ce qui, à son tour, aboutira à l'amélioration de la transparence et au renforcement du contrôle forestier par l'État. Le système d'OIF sera ainsi renforcé et le cycle de changement maintenu.

### **Le processus d'amélioration de la transparence et de la participation**

L'efficacité de l'OIF dépend de la transparence et de la coopération entre la société civile et le Ministère en Charge des Forêts et de la Faune (MINFOF). Ainsi, une grande partie de la fonctionnalité de l'OIF dépend de l'accès aux informations (par exemple, sur les permis octroyés et sur les volumes de coupe ou les zones de récolte approuvées) pour vérifier la conformité des opérateurs. Elle exige par ailleurs que les autorités examinent les conclusions des enquêtes et y donnent suite.

## **L'efficacité de l'OIF dépend de la transparence et de la coopération entre la société civile et le Ministère en Charge des Forêts et de la Faune. Ainsi, une grande partie de la fonctionnalité de l'OIF dépend de l'accès aux informations.**

Depuis la signature de l'APV entre le Cameroun et l'Union européenne en 2010, le MINFOF s'est engagé à améliorer la disponibilité des informations. Par exemple, le ministère publie désormais la liste des titres d'exploitation valides en indiquant leur répartition géographique<sup>51</sup> et également le sommaire des infractions<sup>52</sup>. Les dernières mises à jour datent cependant de 2014 et de 2018 respectivement, et les données ne sont pas complètes. Le MINFOF a créé un site Internet destiné à la diffusion d'informations requise par l'APV<sup>53</sup>, qui n'est cependant ni tenu à jour de façon régulière, ni complet. Par exemple, la section concernant l'indice de transparence de l'APV ne contient aucune information<sup>54</sup>. Les données géographiques sur les titres d'exploitation sont également diffusées sur l'Atlas forestier national (qui comprend les données de 2020)<sup>55</sup>, créé par le MINFOF en association avec le World Resources Institute (WRI). Aux termes de son accord avec le MINFOF, le WRI peut publier ces données sur la plateforme Global Forest Watch<sup>56</sup> et sur l'Open Timber Portal<sup>57</sup>, deux instruments de transparence qui rendent publiques, à l'échelle mondiale, des données et informations de sources locales et indépendantes.

Ces progrès en termes de transparence se sont produits en parallèle avec le développement du SNOIE. Établi en 2015, celui-ci repose sur une définition claire des rôles et responsabilités des OSC participantes. À savoir : les observateurs,

<sup>51</sup> Ministère des Forêts, de la Faune (s. d.). Liste des titres valides. Disponible sur : <http://www.minfoc.cm/index.php/liste-des-titres-valides>.

<sup>52</sup> Ministère des Forêts, de la Faune (s. d.). Sommaire des infractions. Disponible sur : <http://www.minfoc.cm/index.php/sommier-des-infractions>.

<sup>53</sup> Accord de Partenariat Volontaire (s. d.). Disponible sur : <http://apvcameroun.com>.

<sup>54</sup> Accord de Partenariat Volontaire (s. d.). Annexe VII. Disponible sur : <http://apvcameroun.com/index.php/annexes/annexe-vii/information-rendue-publique>.

<sup>55</sup> Atlas forestier de la République du Cameroun (s. d.). Disponible sur : <https://cmr.forest-atlas.org>.

<sup>56</sup> Global Forest Watch (s. d.). Disponible sur : <https://www.globalforestwatch.org>.

<sup>57</sup> World Resources Institute (s. d.). Open Timber Portal. Disponible sur : <https://opentimberportal.org/operators?lat=3.16&lng=12.44&zoom=8.22>. Cette plateforme a été établie en tant qu'outil pour motiver la production et le commerce de bois légal au moyen d'informations. Elle regroupe les données officielles sur les limites des concessions et les producteurs agréés, avec les documents chargés par ces producteurs, et les observations d'observateurs des forêts externes.

généralement membres de la communauté formés pour « signaler » les infractions ; les vérificateurs, qui sont des OSC chargées de documenter les cas d'infraction prioritaires et de transmettre leurs rapports à l'autorité compétente ; et les lobbyistes, des OSC qui sont responsables des campagnes de suivi. La définition claire des rôles est censée éviter les éventuels conflits d'intérêts, par exemple entre le besoin d'établir une bonne relation de travail avec les pouvoirs publics pour mener les enquêtes et celui d'exiger des mesures de contrôle par l'État.

Le SNOIE, calqué sur les normes de qualité ISO 9001:2015<sup>58</sup>, a été certifié conforme en 2018. Bien que la certification ISO 9001 soit une assurance de qualité générale applicable aux entreprises et autres systèmes, le SNOIE est le premier système d'observation dirigé par la société civile à être certifié<sup>59</sup>. En garantissant la qualité de l'OIF, allant des processus d'observation et de vérification des rapports aux activités de revendication, elle répond aux critiques soulevées par rapport à l'absence de normes méthodologiques pour l'OIF. La formation des agents des OSC, notamment sur les techniques de collecte, de traitement et de documentation des faits observés, ainsi que sur le système de gestion de la qualité, a joué un rôle crucial dans l'amélioration de la qualité de l'OIF par la société civile.

Une fois rédigés, les rapports d'OIF sont validés par un Comité d'évaluation technique et éthique des rapports d'observation afin de renforcer la confiance sur leur objectivité et leur vérifiabilité. Ce comité est composé de six experts : un du secteur privé, un du MINFOF (Brigade nationale de contrôle), un expert forestier, un chercheur et deux experts juridiques. Pour qu'une réunion ait lieu, au moins quatre des six experts doivent être présents.

Les rapports d'observation validés par le comité d'évaluation sont ensuite communiqués au ministère et distribués en copie aux agents concernés du MINFOF au niveau régional ou départemental. Entre une quinzaine de jours et un mois plus tard, un courrier est ensuite envoyé aux agents responsables du contrôle forestier pour solliciter leurs retours. Les rapports d'OIF, ainsi que les réponses officielles, sont ensuite rendus publics. Ils sont pour cela envoyés par courrier électronique à une liste de distribution (sur laquelle figurent les services de l'ordre internationaux et nationaux et les OSC) et publiés sur le site camerounais consacré à l'OIF<sup>60</sup> et sur l'Open Timber Portal du WRI<sup>61</sup>. Les publics principalement ciblés pour cette activité sont : les autorités compétentes de l'UE chargées de faire appliquer le Règlement sur le Bois de l'Union européenne, ainsi que les organismes de certification et les négociants en bois. Des campagnes de plaidoyer sont également lancées pour s'assurer que le MINFOF prenne les mesures de contrôle nécessaires en réponse aux conclusions des rapports d'OIF.

<sup>58</sup> ISO (2015). ISO 9001:2015 : Systèmes de management de la qualité – Exigences. Disponible sur : [www.iso.org/standard/62085.html](http://www.iso.org/standard/62085.html).

<sup>59</sup> Centre for International Development and Training (CIDT) (2020). Advances in Independent Forest Monitoring are bringing change to the forests of the Congo Basin, Citizen Voices for Change (CV4C) Impact Stories. Wolverhampton, Royaume-Uni : CIDT, University of Wolverhampton. Disponible sur : <https://cidt.org.uk/wp-content/uploads/2020/04/CV4C-ImpactNewsletter-March2020.pdf>.

<sup>60</sup> Coordination de l'OIE (2019). Rapports de mission. Disponible sur : [www.oiecameroun.org/index.php/rapports-de-mission](http://www.oiecameroun.org/index.php/rapports-de-mission).

<sup>61</sup> World Resources Institute (s. d.). Open Timber Portal.

### Comment les améliorations de la transparence et de la participation ont-elles abouti à une plus grande redevabilité ?

On observe quelques indications d'une meilleure réactivité de la part des pouvoirs publics à la suite de l'amélioration du système d'OIF, bien que les éléments probants ne soient pas nombreux. Une analyse de la grille de suivi interne des rapports de dénonciation du FODER montre qu'une plus forte proportion de rapports d'OIF ont abouti à des mesures de la part des pouvoirs publics depuis la mise en place du SNOIE en 2015 (Tableau 2).

**Tableau 2.** Nombre de rapports d'OIF ayant provoqué une réponse des pouvoirs publics

Période	Nombre de rapports transmis	Nombre de réponses	Taux de réponse
2013-14	8	2	25 %
2015-16	23	23	100 %
2017-19	54	43	80 %

Source : FODER.

Les mesures en question ont pris des formes diverses, comprenant des missions répressives ainsi que des sanctions financières et administratives à l'endroit des contrevenants, des saisies et des ventes aux enchères du bois et le retrait des permis. On manque toutefois de données pour déterminer si les types ou les niveaux de sanctions (plus dures ou moins sévères), ou encore l'ampleur des activités illicites, ont changé. Selon le FODER, les membres du SNOIE pensent que les mesures de contrôle se sont améliorées, avec un impact sur tout le secteur.

Le FODER attribue cette amélioration des réponses des autorités compétentes à une meilleure qualité des rapports d'observation depuis 2013. De façon plus générale, un plus haut niveau de professionnalisme dans la société civile a également renforcé la confiance des agents de l'État dans le travail des OSC, ce qui a à son tour amélioré leur niveau de coopération<sup>62</sup>.

Cela a facilité le travail des agents en charge des forêts, qui reconnaissent le réseau d'OSC comme une source utile de renseignements. Cela a été soutenu par le travail de plaidoyer mené par SNOIE, qui a contribué à maintenir la pression sur les autorités compétentes.

### Impact à long terme

Grâce à l'amélioration de la transparence et de la participation, il semblerait que le système d'observation indépendante menée par la société civile du Cameroun, le SNOIE, ait contribué à renforcer le contrôle forestier et l'application de la loi. Cependant, bien que la réponse de l'administration en charge des forêts aux rapports de dénonciation de la société civile se soit améliorée, il convient de

<sup>62</sup> Mbzibain, A. et S. Ongolo (2019). Complementarity, rivalry and substitution in the governance of forests: Learning from independent forest monitoring system in Cameroon. *Forest Policy and Economics*, vol. 109. Disponible sur : <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.101981>.



signaler tout de même que les mesures de contrôle demeurent insuffisantes<sup>63</sup>. Par ailleurs, les ères précédentes de l'OIF au Cameroun indiquent que les changements dans les mesures exécutoires ont tendance à être éphémères<sup>64</sup>. À cet effet, une action de plaidoyer continue par les OSC nationales sera primordiale pour consolider les améliorations observées, tout comme le sera la pression exercée par les acheteurs et les bailleurs internationaux. Des réformes plus systématiques seront toutefois également nécessaires, dont le renforcement des mécanismes de redevabilité horizontale.

## Conclusions

Les trois études de cas ont indiqué l'existence de liens positifs entre participation, transparence et redevabilité, mais aussi de la réduction de l'illégalité dans le secteur forestier. Il est toutefois difficile d'attribuer ces changements à un processus particulier en raison de leur nature pluridimensionnelle et de l'interaction avec divers mécanismes, acteurs et cheminements. Cette complexité a de nombreuses implications qui devraient être prises en compte par ceux engagés dans l'amélioration de la redevabilité.

Premièrement, les mesures en faveur d'une plus grande redevabilité sont souvent progressives, ce qui rend possible une approche itérative de la réforme. L'un des avantages réside dans le fait que les parties prenantes ont le temps d'accepter de nouveaux systèmes et de s'y adapter, ce dont témoigne le développement du WTS du Ghana, par exemple. Un autre avantage réside dans la possibilité de changer d'approche en fonction des enseignements tirés et de s'adapter aux nouvelles opportunités qui se présentent. Les progrès peuvent ainsi avancer, indiquant par là qu'il vaut la peine de réaliser des améliorations, bien que petites et ce, même dans des contextes très opaques et difficiles. Par exemple, les études de cas font ressortir l'efficacité des relations de coopération entre la société civile et les pouvoirs publics dans l'amélioration de la redevabilité, mais ces relations se sont développées sur le long terme. Au Ghana, les consultations autour de la mise en œuvre de l'APV, y compris celles concernant le WTS, ont constitué un moyen de renforcer la confiance entre les autorités publiques et la société civile, ce qui a débouché sur des processus plus inclusifs, avec un plus grand partage de la prise de décision. Au Cameroun, les améliorations de la participation et de la transparence sont à un stade moins avancé. Seul le temps permettra de conclure si le renforcement du dialogue entre les pouvoirs publics et les OSC a abouti à d'autres améliorations et à une augmentation de la redevabilité. Ces développements, néanmoins, ne devraient pas pour autant nier l'importance de relations plus tendues : les actions de plaidoyer menées par la société civile ont également joué un rôle important dans le maintien de la pression exercée sur les autorités publiques camerounaises et ghanéennes pour qu'elles remplissent leurs obligations.

<sup>63</sup> Coordination de l'OIE (2019). Note de position : Efficacité du Contrôle forestier. Disponible sur : <http://oiecameroun.org/les-recommandations-de-la-coordination-de-loi-pour-ameliorer-le-controle-forestier-au-cameroun>.

<sup>64</sup> Brack, D. et C. Léger (2013). Exploring credibility gaps in Voluntary Partnership Agreements: A review of independent monitoring initiatives and lessons to learn. Londres : Global Witness. Disponible sur : [https://cdn.globalwitness.org/archive/files/library/im-vpasfinalweb\\_en.pdf](https://cdn.globalwitness.org/archive/files/library/im-vpasfinalweb_en.pdf).

Deuxièmement, les aspects tant horizontaux que verticaux de la redevabilité sont importants. Ceux engagés à améliorer la gouvernance négligent souvent les aspects horizontaux de la redevabilité. Or, les deux études de cas du Ghana mettent en évidence leur importance : le WTS a renforcé les systèmes pour réduire les possibilités de corruption au sein des pouvoirs publics, et les réformes des SRA ont permis d'améliorer le contrôle des agents de l'État. L'exemple du WTS ghanéen illustre par ailleurs que la redevabilité horizontale et la redevabilité verticale peuvent fonctionner de concert. Ainsi, la pression exercée par les OSC a permis de mettre en place un solide système de traçabilité du bois, ce qui à son tour a permis un meilleur contrôle par les autorités.

Négliger les aspects horizontaux de la redevabilité équivaudrait à risquer de passer à côté de possibilités de réforme et de changement plus pérenne. Cela équivaudrait également à risquer que les acteurs étatiques soient exclus des processus de réforme, et que leurs besoins et leurs priorités ne soient pas pris en compte dans les infrastructures qui en résulteront. Le manque d'appropriation de la réforme pouvant découler d'une telle situation risque de fragiliser, voire d'empêcher, la bonne mise en œuvre du processus. Ainsi, l'appropriation à la fois par les acteurs étatiques et non étatiques est un facteur crucial du changement durable.

Concernant l'argument précédent, les relations de redevabilité sont souvent multiples, faisant intervenir différentes parties prenantes opérant à différents échelons et dont les intérêts ont tendance à diverger. Le cas des SRA au Ghana en est l'illustration parfaite, étant donné que les parties prenantes comprennent la Forestry Commission, les assemblées de district, les entreprises forestières, les OSC, les membres des communautés et les autorités traditionnelles. Il est nécessaire de bien comprendre les différents acteurs et leurs intérêts respectifs pour préparer des interventions efficaces.

Troisièmement, le renforcement des capacités est important, tant pour ceux qui exigent la redevabilité que pour ceux qui en sont redevables. Au Cameroun, le renforcement des capacités des OSC par la formation et les subventions est au cœur des efforts d'amélioration de la redevabilité des autorités publiques. Au Ghana, la formation des agents de l'État, en parallèle avec le développement du WTS, leur a permis d'utiliser pleinement le nouveau système et de remplir leurs fonctions. Dans le cas de la réforme des SRA, le renforcement des capacités des agents de l'État a joué un rôle comparable dans l'amélioration du contrôle de la mise en œuvre des accords, tandis que la formation des communautés a permis à celles-ci de mieux négocier avec les entreprises et d'exiger des comptes des autorités publiques.

Enfin, il convient d'insister sur la complexité des processus de changement, qui est clairement exprimée par le concept d'écosystème de redevabilité<sup>65</sup>. Cette complexité doit être gardée à l'esprit lors de la planification des interventions. L'interdépendance des différents mécanismes et processus signifie qu'ils peuvent tout autant se renforcer mutuellement et empêcher le recul des améliorations réalisées. Par conséquent, les mesures en faveur d'un éventail d'interventions à l'appui de cheminements multiples du changement, par opposition à une série d'interventions ponctuelles ou distinctes, ont plus de chances de déboucher sur un changement systémique.

<sup>65</sup> Halloran (2017). *Strengthening Accountability Ecosystems*.

## Annexe Personnes interrogées et participants aux ateliers

### Ghana

Phase de l'étude	Pouvoirs publics		Secteur privé		Société civile		Autorités/ communautés traditionnelles		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Entretiens de première phase	11	–	2	–	2	–	–	–	15
Participants aux ateliers	3	–	1	–	1	–	–	–	5
Entretiens de deuxième phase	13	–	3	–	1	–	6	–	23

### Cameroun

Phase de l'étude	Pouvoirs publics		Secteur privé		Société civile		Autorités/ communautés traditionnelles		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
Entretiens de première phase	4	1	3	–	4	2	2	–	16
Participants aux ateliers	–	–	–	–	4	–	–	2	6
Entretiens de deuxième phase	1	–	1	–	2	–	–	–	4

## Les auteurs

**Alison Hoare** est chef de recherches à Chatham House, spécialisée dans les politiques forestières internationales, la gouvernance forestière, l'exploitation et le commerce des ressources naturelles. Avant de rejoindre Chatham House en 2006, Alison a collaboré avec plusieurs organisations environnementales dans les domaines de la foresterie communautaire, de la gestion et de la planification forestières.

**David Young**, ingénieur forestier de formation, est un expert sur le rôle de la société civile locale dans la gouvernance forestière. Ses 30 années d'expérience en gestion de projets de développement au Royaume-Uni, en Asie, en Afrique et en Amérique latine l'ont entraîné dans les domaines de la foresterie sociale, des politiques forestières, des réformes et de la lutte contre la corruption. Il a occupé les fonctions de haut spécialiste en foresterie auprès de Global Witness pendant 16 ans. Il est chercheur et conseiller technique indépendant au service de groupes locaux de la société civile depuis 2013.

**Thiago Uehara** est chargé de recherche à Chatham House, spécialisé dans l'économie politique de l'action sociale et des moyens d'existence, ainsi que dans l'écologie politique de l'utilisation des terres, du commerce et du développement. La carrière de Thiago a débuté à São Paulo en 2005, dans les domaines des politiques de restauration des forêts et du changement climatique. Avant de rejoindre Chatham House, il a été conseiller auprès du Bureau du président du Brésil, enseignant à l'école nationale de l'administration publique, consultant principal pour un institut de recherche important, et chercheur auprès d'un organisme intergouvernemental.

**Mustapha Kaluwe Seidu** est directeur exécutif de la Nature and Development Foundation (NDF). Ses domaines d'expertise sont la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement, le régime juridique de l'utilisation des ressources naturelles, la gestion de la conservation et la gestion de projets. Avant de former NDF en 2013, Mustapha a travaillé auprès de plusieurs organisations, dont le WWF, sur l'utilisation durable et légale des ressources.

**Gene Birikorang** est économiste des ressources naturelles et conseiller en chef chez Hamilton Resources and Consulting au Ghana. Il possède plus de 30 années d'expérience en conseil dans le secteur forestier, dont six années auprès du DFID (phase 2 du projet forestier) au Ghana en tant que consultant, facilitateur de politiques et conseiller (du chargé des recettes non fiscales du ministère des Finances). Il a aussi été consultant sur le Ghana dans le cadre des évaluations des politiques forestières de Chatham House en 2009, 2013 et 2018.

**Laurence Wete Soh** est juriste en environnement et défenseure des droits des communautés spécialisée dans l'observation du respect des lois et le renforcement des capacités. Elle est actuellement coordinatrice de projets auprès du FODER, une OSC basée au Cameroun. Elle a dirigé plusieurs projets sur la gouvernance forestière et les droits des communautés dépendantes des forêts.

**Justin Kamga Kamga** est ingénieur forestier titulaire d'une licence en gestion forestière et spécialisé dans les audits de certification FSC. Il occupe les fonctions de directeur général du FODER depuis décembre 2017. Il était auparavant coordinateur de programme auprès du FODER et a dirigé plusieurs projets du FODER et de Nature+, une ONG belge. Justin a travaillé environ 15 ans dans les forêts communautaires et la gouvernance forestière dans le bassin du Congo et en Afrique occidentale.

## Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier, pour leur temps et leur expertise, toutes les personnes qui ont participé aux ateliers tenus en novembre 2019 et aux entretiens réalisés pour cette étude entre octobre et décembre 2019.

Chatham House souhaite également remercier les partenaires de notre programme de travail général sur la gouvernance forestière, qui ont donné le point de départ de cette étude. Se reconnaîtront parmi eux nos collègues qui ont mené des recherches sur les politiques et les cadres institutionnels au Brésil, au Cameroun, au Ghana, en Indonésie, en Malaisie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en République démocratique du Congo, en République du Congo et en République démocratique populaire lao, ainsi que les membres de notre groupe consultatif (Paolo Cerutti, Tim Dawson, Julia Falconer, Dong Ke, Rupert Oliver, Saskia Ozinga, Thomas Pichet et Tina Schneider).

Merci également à Chris Beeko, Achille Djeagou, Aline Fabing, Patrice Kamkuimo, Nyassi Tchakounte Lucain, Duclair M'bouna, Aurelian Mbzibain, Elisa Peter, Marie Vallée et un expert anonyme pour leurs précieux retours sur les versions précédentes de ce document.

Les recherches et la rédaction de ce rapport ont été entreprises avec le financement gracieusement reçu du « UK Foreign, Commonwealth and Development Office » (FCDO).

Les conclusions et recommandations de ce rapport reflètent les opinions des auteurs, et non pas celles des réviseurs ou des bailleurs de fonds.

Tous droits réservés. Aucun extrait de ce document ne peut être reproduit ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – électronique ou mécanique, y compris par photocopie, enregistrement ou système de stockage ou récupération de l'information – sans la permission écrite du titulaire des droits d'auteur. Veuillez adresser toute demande de renseignements à l'éditeur.

Chatham House ne prend aucune position institutionnelle. Les opinions exprimées dans cette publication sont la responsabilité de ses auteurs.

Copyright © The Royal Institute of International Affairs, 2020

Image de couverture : Photographie aérienne de la forêt ombrophile du Parc national de Dzanga au triangle République démocratique du Congo/Cameroun/République centrafricaine le 13 mars 2015.  
Photographie : Michael Gottschalk/Getty Images

ISBN 978 1 78413 423 5

Cette publication est imprimée sur papier certifié FSC.  
[designbysoapbox.com](http://designbysoapbox.com)

Réflexion indépendante depuis 1920



**The Royal Institute of International Affairs**  
**Chatham House**

10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T +44 (0)20 7957 5700

[contact@chathamhouse.org](mailto:contact@chathamhouse.org) | [chathamhouse.org](http://chathamhouse.org)

Association caritative numéro : 208223