

**Termes de Référence de la phase de transition du Projet
« Appui d'un observateur indépendant au contrôle et au suivi des
infractions forestières »**

1. Contexte

1.1. Le contexte macro-économique

Dès le milieu des années 1980, le Cameroun a fait face à une crise économique sans précédent. Après des efforts pas toujours fructueux de redressement de l'économie nationale, le gouvernement du Cameroun a finalement pu conclure de manière satisfaisante le programme économique triennal de 1997 à 2000 au titre de l'ajustement structurel renforcé. Depuis l'achèvement de ce programme, la croissance économique est retrouvée et les équilibres macro-économiques sont rétablis. En enchaînement à cette reprise de la croissance, le Cameroun a en l'an 2000 présenter un dossier d'admission à l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) en vue de la réduction de sa dette publique. Le point de décision du dossier PPTTE du Cameroun a été conclu avec succès en octobre 2000 avec les institutions financières internationales.

Parmi les conséquences les plus néfastes de la crise économique, se trouvent l'aggravation de la pauvreté et la dégradation de la moralité publique caractérisée par un essor sans précédent du phénomène de corruption. Malheureusement, la seule croissance retrouvée n'a pas été suffisante pour faire reculer la pauvreté. Les problèmes de gouvernance et particulièrement la poussée de la corruption font craindre un retour à l'instabilité économique.

Ayant pris conscience des menaces qui pèsent sur la reprise économique, le gouvernement du Cameroun a élaboré des stratégies de lutte contre la pauvreté et de bonne gouvernance en vue de restaurer la moralité publique et de lutter tout particulièrement contre la corruption. Ces stratégies doivent affecter tous les secteurs de la vie publique du Cameroun notamment le secteur forestier dont les potentialités de contribution à la lutte contre la pauvreté¹ sont connues mais qui est aussi reconnu comme l'un des plus affecté par le phénomène de corruption.

1.2. Le secteur forestier dans l'économie nationale

Le Cameroun dispose de ressources forestières considérables, on estime la couverture forestière du Cameroun à 22 millions d'hectares de forêts denses. Avec la crise économique, l'importance du secteur forestier en général et celle de l'exploitation industrielle de bois d'œuvre s'est accrue dans l'économie nationale. Ainsi, le secteur forestier contribue à environ 7% au Produit Intérieur Brut (PIB), et 20% aux recettes d'exportation.

¹ Le secteur forestier est contenu dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

1.3. La gestion actuelle des ressources forestières du Cameroun

Le gouvernement du Cameroun a entrepris des efforts appréciables en vue d'améliorer la gestion des ressources forestières nationales. Les efforts les plus significatifs ont concerné l'élaboration et l'adoption d'un cadre légal et réglementaire moderne dans lequel doit s'effectuer la gestion des ressources forestières. Les éléments les plus importants de ce cadre légal et réglementaire sont la loi de 1994 et ses différents textes d'application.

Le cadre institutionnel a aussi été amélioré grâce à la création du MINEF. Et récemment, le gouvernement a créé le Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (PSRF) qui lie le MINEF au Ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI), dans l'objectif de mieux recouvrer les recettes fiscales provenant des activités d'exploitation forestière. Le MINEF a mis sur pied un Programme d'Action d'Urgence (PAU) qui prévoit entre autre le suivi et l'assainissement des titres d'exploitation forestière, avec l'aide et le suivi de la communauté des bailleurs. Le Fonds Spécial de Développement Forestier (FSDF) fonctionne de façon effective.

Sur le plan technique, le Système Informatisé de Gestion de l'Information Forestière (SIGIF) a été mis en place et permet suivi partiel de l'activité forestière. Les procédures d'élaboration, d'approbation et de suivi des plans d'aménagement sont en cours d'élaboration. La Stratégie de planification des attributions, adoptée en juin 1999 et révisée en juin 2000, est respectée au niveau des services centraux : les « autorisations de récupérations » ont été ramenées à leur stricte définition légale et les procédures d'attribution des concessions et des ventes de coupe sont devenues plus transparentes grâce en partie à la présence d'un observateur indépendant lors des sessions interministérielles. Cette amélioration de la transparence se traduit par une augmentation des recettes fiscales produites par l'activité forestière : le niveau de la redevance de superficie pour les concessions et pour les ventes de coupe a été multiplié respectivement par 2 et par 10 lors des adjudication faites en 2000/01 ; et 50% de ces recettes sont destinées aux communes et aux populations riveraines pour le développement rural.

Les progrès réalisés jusqu'à présent peuvent se résumer comme suit : les règles deviennent plus claires et de mieux en mieux définies ; les abus commis par certains opérateurs ne sont plus masqués par toutes sortes de dérogations spéciales ; ils deviennent des infractions qui peuvent être plus facilement identifiées lors des contrôles de terrain. Cependant malgré cette évolution positive, on observe des violations et des cas de non-respect du droit forestier et des obligations des bénéficiaires des concessions et/ou droits de coupe, ainsi qu'une absence de suivi de la part des autorités.. L'expansion rapide des ventes aux enchères en est un exemple.

Toutefois beaucoup reste à faire pour renforcer les impacts positifs sur le terrain et les pérenniser. Les plans d'aménagement ne sont pas encore appliqués sur le terrain. En effet, l'exploitation forestière industrielle demeure quasi-anarchique due en grande partie à la faible capacité de contrôle des opérations forestières sur le terrain par l'administration. La réglementation

n'est pas toujours respectée sur le terrain. L'augmentation des redevances de superficie risque même d'inciter certains opérateurs à exploiter en dehors des limites du titre qui leur a été attribué. Les services de contrôle forestier jouissent d'une réputation négative qui crée un climat de suspicion et de méfiance entre toutes les parties prenantes de la gestion forestière. L'insuffisance du contrôle résulte en des pertes fiscales énormes et pose le problème d'équité dans la distribution des bénéfices de l'exploitation forestière qui sont en grande partie captés par le secteur privé. Malgré les progrès récents, la contribution du secteur forestier au défi national de réduction de la pauvreté reste en deçà des potentialités ; la continuité même de l'existence de ces ressources est menacée car les superficies réellement parcourues par l'exploitation sont supérieures aux superficies officiellement ouvertes et la richesse des forêts en bois d'œuvre s'amenuise de façon incontrôlée.

Le Gouvernement a entrepris une revue institutionnelle du secteur forestier afin de l'aider, entre autres à formuler une stratégie de contrôle de l'exploitation forestière et des aires protégées. Pour l'aider à gérer durablement ses forêts et à renforcer ses capacités, le MINEF prévoit de mettre en place un observateur indépendant associé aux missions de contrôle du MINEF, pour en garantir la transparence et l'objectivité ; et mandaté pour faciliter la participation de la société civile à la surveillance du domaine forestier national

1.4. Le projet d'appui au contrôle et au suivi des infractions forestières par un observateur indépendant.

Face aux insuffisances, au manque de crédibilité actuelle et la faible capacité de l'administration, le MINEF s'est engagé à mettre en œuvre avec l'appui des bailleurs des fonds un projet d'appui au contrôle et suivi des infractions forestières qui prendra la forme d'un observateur indépendant. Les principales caractéristiques de ce projet sont :

La conduite des opérations de contrôle sur le terrain par l'administration chargée des forêts (MINEF) appuyée par un observateur indépendant jouissant d'une crédibilité internationale en matière de suivi de contrôle de la gestion forestière et responsabilisant la société civile.

Le rôle de l'observateur indépendant du contrôle forestier est inspiré en grande partie par celui de l'observateur indépendant des attributions des titres d'exploitation forestière, à la différence que le premier a un rôle opérationnel continu et actif.

- Contribuer à la circulation de l'information sur le contrôle (au niveau local, national et international) en vue d'améliorer la transparence;
- Faciliter la mise au point d'un système informatisé de suivi du contentieux, et de suivi des missions de contrôle ;

En préparation d'un tel projet, l'ONG internationale Global Witness (GW) a été invitée à effectuer deux missions d'identification en juin et octobre 2000. Elle a effectué une phase de transition d'avril à novembre 2001. Pendant cette

phase, l'Unité Centrale de Contrôle (UCC) du MINEF a effectué des missions de contrôle sur le terrain en présence de Global Witness, à titre expérimental.

Par ailleurs, le Ministre ou son représentant de l'Environnement et des Forêts par sa lettre du 22 novembre 2002 (Réf : 0485) a souhaité la poursuite de la phase de transition de Global Witness, jusqu'à la prise des fonctions d'un observateur indépendant recruté par principe d'appel d'offre. Le MINEF sollicite pour cela l'appui financier de certains bailleurs de fonds.

2. Objectifs de la phase de transition

L'objectif général du projet à long terme sur le contrôle forestier est d'apporter un appui à l'instauration du principe de bonne gouvernance dans le secteur forestier afin d'améliorer la contribution de ce secteur à la lutte contre la pauvreté par une gestion durable des ressources forestières. La phase de transition de ce projet, d'une durée allant jusqu'à la mise en place de l'Observateur Indépendant sélectionné par appel d'offre international visera à atteindre les objectifs spécifiques suivants :

1. Assurer l'objectivité et la transparence des opérations de contrôle effectuées par le MINEF en y associant un observateur indépendant jouissant d'une expertise et d'une crédibilité internationale et dont les rapports et recommandations seront rendus publics.
2. Renforcer la capacité opérationnelle des services de contrôle du MINEF et particulièrement de l'UCC grâce à l'application et à l'amélioration des procédures.
3. Analyser les clarifications sur les modalités de contrôle à travers le rôle des différents acteurs du contrôle forestier et le suivi d'un référentiel précis des infractions et sanctions établi sur la base du cadre légal et réglementaire en vigueur.
4. Aider dans le suivi de la mise en oeuvre des recommandations et décisions des missions de contrôle qui seront entreprises par l'UCC avec l'assistance de l'Observateur Indépendant.

3. Mandat de l'observateur indépendant

- (i.) Afin d'être en mesure de suivre la conduite des missions de contrôle par l'UCC et d'observer toutes les phases du contrôle, l'Observateur Indépendant² sera inscrit, comme membre, sur tous les ordres de missions et notes de service portant institution d'une mission de contrôle par l'UCC. Par conséquent, l'Observateur Indépendant peut se joindre à toute mission conjointe pendant son cours s'il n'a pas pu s'y joindre depuis la date de départ. En tant que membre de toute mission conjointe, l'Observateur Indépendant gardera copie de tout ordre de mission émis par le Ministre ou son représentant, à cet effet.
- (ii.) L'observateur indépendant suivra la conduite des missions de contrôle par l'UCC, il aura accès libre et sans autorisation préalable à tous les

² La composition de l'équipe de l'Observateur Indépendant sera déterminée dans les clauses contractuelles entre l'Observateur Indépendant et le MINEF.

documents relatifs à ces missions. Notamment, à tous les titres, cartes, et les procès-verbaux en rapport avec les missions conjointes, de vérification et requises . Il aura également le même accès au Sommier des procès-verbaux, et observera toutes les phases du contrôle. Il paraphera les rapports de l'UCC, les comparera à ses données récoltées, et y apportera, si nécessaire, des observations en marge. L'Observateur adressera au Ministre ou son représentant un rapport détaillé de chacune des missions de contrôle en y indiquant notamment ses observations sur le respect des procédures et de l'ordre de mission, ainsi qu'une observation générale et ses recommandations.

- (iii.) L'Observateur Indépendant sera présent à toute verbalisation postérieure d'un inculpé dont les faits n'ont pas fait l'objet d'un procès-verbal au cours d'une mission donnée. L'UCC est tenue d'informer l'Observateur Indépendant des dates auxquelles pareilles verbalisations prennent places en faisant copie des convocations à ce dernier.
- (iv.) Pour chaque mission, le rapport de l'UCC ainsi que le rapport de l'Observateur lui-même, sont communiqués par le MINEF ou l'Observateur Indépendant aux sociétés forestières ayant fait objet du contrôle, à toute administration nationale requérante et bailleurs de fonds concernés. Ces communications des rapports se font sur simple requête dans un délai de 7 jours francs après transmission de ce rapport au MINEF.
- (v.) Les actions de contrôle porteront sur tous les titres d'exploitation et particulièrement sur le respect des limites et des normes d'intervention en milieu forestier. Les actions de contrôle porteront également sur tout titre d'évacuation des bois abandonnés en forêts. Des missions de contrôle associant l'observateur indépendant seront également effectuées dans les concessions non-encore attribuées.
- (vi.) L'Observateur indépendant sera associé en priorité aux missions de l'UCC. Au cas où les agents de l'UCC ne sont pas disponibles les agents locaux assermentés peuvent effectuer lesdites missions ensemble avec l'Observateur Indépendant.
- (vii.) Dans le cadre de la publication des rapports de l'observateur indépendant, il est prévu que ce tiendront des réunions de validation tous les trois mois, à dater de la signature du présent contrat entre le Ministre ou son représentant, les bailleurs des fonds et l'Observateur Indépendant. A cette fin, ce dernier est autorisé à mettre à la disposition des participants concernés, tout matériel et données nécessaires. A l'issue de cette réunion trimestrielle, ou à défaut, 30 jours francs après la date prévue, l'Observateur Indépendant est autorisé à publier ses rapports.

Pendant la phase de transition l'observateur indépendant, en collaboration avec l'UCC et les autres partenaires, mènera les activités suivantes :

3.1 Dans les deux semaines suivant la signature de ce contrat, un « programme trimestriel de contrôle conçu conjointement par l'UCC et l'Observateur Indépendant » sera mis sur pied. Ce programme sera détaillé et couvrira les différentes provinces et titres d'exploitation, avec une attention particulière aux provinces et titres n'ayant pas fait l'objet d'un nombre suffisant de missions de contrôle, au courant de la dernière programmation des missions de contrôle par l'UCC

3.2. Appuyer les missions de terrain de l'UCC par la participation à des missions de contrôle de l'exploitation forestières, sans restrictions quant au type des titres ou d'autorisation, y compris l'enlèvement des bois vendus aux enchères. En conséquence, l'Observateur Indépendant aura accès libre et sans autorisation préalable à tous les documents nécessaires pour la préparation de toute mission. L'Observateur Indépendant peut poursuivre une mission conjointe d'investigation si, pour une raison ou une autre, l'UCC n'est pas disposée à continuer. Dans ce cas l'Observateur Indépendant produira dans tous les cas un rapport d'information à l'attention du Ministre ou son représentant.

L'Observateur Indépendant a droit de s'enquérir, sans autorisation préalable, du sort d'un procès-verbal à tous les niveaux de la procédure. A cet effet, l'Observateur Indépendant et les services chargés de suivi du contentieux, tiendront des réunions mensuelles portant sur l'état d'avancement des différents contentieux.

En plus des missions conjointes, l'UCC et l'Observateur Indépendant, peuvent également conjointement conduire une mission requise. Ces missions sont requises par l'Observateur Indépendant, et approuvées par le Ministre ou son représentant, suite à une ou plusieurs dénonciations reçues des ONGs locales ou autres sources.

En cas d'une mission requise, l'autorisation d'effectuer pareille mission devra être accordée par le Ministre ou son représentant dans un délai relativement court ne dépassant pas une semaine ouvrable, à dater de l'introduction de la demande. En rapport avec cette mission l'Observateur Indépendant entretiendra un maximum de synergie avec l'UCC.

A défaut d'être pourvu d'une autorisation d'effectuer, ensemble avec l'UCC une mission requise dans un délai relativement court, mais ne dépassant pas une semaine ouvrable, et en vue de prévenir une dissipation des preuves et indices des preuves d'infraction, l'Observateur Indépendant sera en droit d'effectuer une descente de vérification des faits sans la présence de l'UCC. En pareil cas, l'Observateur Indépendant se munira de la requête originelle de mission et oeuvrera en étroite collaboration avec les agents locaux de contrôle.

3.3. Rappporter au MINEF les résultats des autres investigations menées librement sur l'exploitation forestière lors de l'exécution du programme de contrôle établi.

En plus des missions conjointes, l'Observateur Indépendant effectuera des missions de vérification, entendues comme missions effectuées par l'Observateur Indépendant pour confirmer ou infirmer un rapport produit par l'UCC à la suite d'une descente sur le terrain, à laquelle l'Observateur Indépendant n'avait pas pris part.

Les missions de vérification sont effectuées à la demande du Ministre ou son représentant saisi par, soit un exploitant forestier, un bailleur de fonds, les populations concernées, ou l'Observateur Indépendant.

L'Observateur Indépendant devra être pourvu d'une autorisation du ministre ou son représentant dans un délai relativement court, mais ne dépassant pas une semaine ouvrable, à dater de la demande.

3.4 Au travers de ses recommandations l'Observateur Indépendant aidera le MINEF :

- à mettre en place un Système de Suivi du Contentieux (SSC) en collaboration avec la cellule juridique du MINEF, le SIGIF, et le Programme de Sécurisation des Recettes Forestières (PSRF) ; ainsi qu'un Système de Suivi des Missions de contrôle (SSM) en vue de s'assurer que tous les titres sont contrôlés de façon équitable et d'établir un historique de contrôle par société et par titre objectif ;

- à la clarification des rôles des différentes structures de contrôle existantes;

4. Produits attendus

Les produits attendus de la phase de transition sont :

4.1. Un programme trimestriel de contrôle conçu conjointement par l'UCC et l'observateur indépendant et suivi par celui-ci.

4.2. Dans les délais d'une semaine à compter de la date de retour de la mission, des rapports de missions de terrain et des procès-verbaux signés par l'UCC; les rapports de mission conjointes étant paraphés par l'observateur indépendant; chaque mission (conjointe, requise ou de vérification) de l'Observateur Indépendant donnera lieu à un rapport propre. Chaque trimestre l'Observateur remet une synthèse au MINEF .

4.3 Des recommandations de l'Observateur Indépendant portant sur l'amélioration du suivi du contrôle, notamment:

- la clarification des rôles des acteurs du contrôle

- l'élaboration et la mise en œuvre d'un SSC (Système de Suivi du Contentieux) et d'un SSM (Système de Suivi des Missions de contrôle) préparés en collaboration avec le SIGIF, le PSRF et la Cellule juridique du MINEF.
- le référentiel des infractions et sanctions.

Pour Global Witness

Pour le Gouvernement du Cameroun

Stuart Wilson

Monsieur NAAH ONDOA Sylvestre

Date : 23 Mai 2002