



NOTE D'INFORMATION

Synergies FLEGT et REDD+ au Cameroun

La gestion forestière au Cameroun: Quelques données clés



Superficie du pays: 475 442 Km²
Superficie forêts: ≈22 millions d'hectares
Couverture forestière: 40% du territoire national
Facteurs de DD forestière: Agriculture, infrastructures, exploitation minière, exploitation forestière, spéculations diverses, etc.



Population pays: ≈ 22,25 millions (2013)
Emplois directs: ≈ 22 722 formels et ≈ 595 000 informels
Production: Informel supérieur au formel
Contribution au PIB: 2,7% valeur ajoutée globale 2008-2010



- 1992: Convention Rio environnement et développement
- 1992: Création Ministère de l'environnement et des forêts
- 1993: Document de politique forestière
- 1994: Loi forestière
- 1996: Loi cadre sur l'environnement
- 2005: Création MINFOF et MINEP/DED
- 2008: Validation R-PIN
- 2010: Signature APV-FLEGT Cameroun-Union Européenne
- 2012: Décret création du comité national de pilotage de la REDD+
- 2013: Validation du R-PP du Cameroun
- 2013: Décret procédure de délivrance des autorisations FLEGT
- 2013: Décret mise en vigueur SIGIF
- 2013: Décret critères et modalités de délivrance certificats de légalité
- 2014: Adoption du Guide CLIP
- 2015: Soumission de la Contribution Prévues déterminées niveau national
- 2015: Draft 0 stratégie nationale REDD+
- ...2035: "Emergence du Cameroun"?



Introduction

Le Cameroun est le deuxième pays forestier du Bassin du Congo après la République démocratique du Congo (RDC). Les diverses utilisations légales et illégales des ressources naturelles et foncières font peser sur les forêts camerounaises de nombreuses pressions qui expliquent le taux croissant de déforestation et de dégradation forestière. Le Cameroun s'est engagé dans plusieurs processus internationaux en vue de réduire la déforestation et la dégradation forestière. On y trouve l'Accord de partenariat volontaire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois et produits dérivés (APV-FLEGT) signé avec l'Union Européenne, et le mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation et la dégradation forestière, la gestion forestière durable et l'amélioration des stocks de carbone (REDD+). L'exiguïté des ressources humaines et financières, ainsi que les nombreuses lourdeurs liées aux fragmentations des processus nationaux interpellent, dans un souci d'effectivité et d'efficience, sur le besoin qu'une attention particulière soit prêtée aux opportunités de synergies qu'offrent ces deux processus. Dans le cas camerounais, l'APV-FLEGT est déjà signé, et il s'agira d'envisager les leçons à tirer du processus, et surtout les opportunités réciproques de synergie qu'il offre avec la REDD+ en cours d'élaboration.

« Le FLEGT constitue une des bases de gouvernance forestière sur laquelle REDD+ va s'appuyer » (R-PP du Cameroun)



CPDN : Contribution prévue déterminée au niveau national
CLIP : Consentement libre, informé et préalable
FLEGT : Forest law enforcement, governance and trade
GES : Gaz à effet de serre
MINEPDED : Ministère de l'environnement de la protection de la nature et du développement durable
MINFOF : Ministère des forêts et de la faune
MNV : Monitoring, Notification et vérification
REDD+ : Mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation forestière, la gestion forestière durable et l'amélioration des stocks de carbone forestier
R-PP : ReadinessPreparationProposal
SIGIF : Système de gestion informatisée des informations forestières
SIS : Système d'information sur les sauvegardes
SNSCF : Système national de suivi du carbone forestier

La REDD+

en quelques mots !

Le changement climatique est causé par une augmentation de la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère. Parmi ces GES on compte le CO2 dont une importante quantité est fournie par les forêts tropicales. Ces dernières que l'on trouve principalement dans les trois grands bassins forestiers de l'Amazonie (1er), du Bassin du Congo (2ème), et d'Asie du Sud-Est (3ème) contribuent pour près de 20% des émissions de CO2. Ces émissions sont dues à la déforestation et à la dégradation forestière qu'on y observe, et causées pour l'essentiel par les activités humaines : agriculture, infrastructures, urbanisation, exploitation minière, exploitation forestière, etc. Une réduction de la déforestation et de la dégradation forestière aiderait à lutter contre le changement climatique.

L'accord de Paris signé en décembre 2015 fait désormais de la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière un instrument du régime international de lutte contre le changement climatique. Les pays doivent de ce fait travailler au niveau national pour trouver le modèle REDD+ qui prenne en compte leurs spécificités éco systémiques et qui épouse leur modèle de développement.

Le Cameroun bien que n'étant pas un pays émetteur de GES en raison de son bas niveau de développement s'est engagé à travers son CPDN, à réduire ses émissions de 32% en cohérence avec son processus de développement tel qu'encadré dans le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE). Le discours officiel sur la REDD+ est qu'il doit être au service du développement des différents secteurs en lien avec le mécanisme, dans la perspective de cette émergence. Le ministère de l'environnement est en charge de la gestion du processus et assure la présidence du comité national de pilotage du mécanisme. La vice-présidence du comité est assurée par le ministère des forêts.

L'APV-FLEGT

c'est quoi ?

Le Plan d'action FLEGT (Forest Law, Enforcement, Governance and Trade) a été mis en place par l'Union Européenne en 2003. Il vise la lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce du bois illégal en provenance des pays tropicaux, avec pour objectif la gestion durable des écosystèmes forestiers. Pour y parvenir, les mesures envisagées sont :

- 1) Le contrôle de l'exploitation légale du bois dans les pays producteurs de bois par la signature d'accords de partenariats volontaires, et la mise en place de systèmes d'autorisations à l'export (Autorisations FLEGT)
- 2) La suppression du commerce de bois illégal au niveau du marché de l'Union Européenne par l'interdiction via le Règlement sur le Bois de l'UE (RBUE), de l'accès de bois récolté illégalement, et de leurs produits dérivés, sur l'ensemble du marché européen, mais également du marché national.

Le Cameroun a signé un APV-FLEGT avec l'UE le 6 octobre 2010, entré en vigueur le 16 décembre 2011. Cet accord encadre, par un système de traçabilité, le contrôle de la chaîne de production, de transport et de commercialisation du bois et produits dérivés en provenance du Cameroun vers le marché de l'Union Européenne et sur le marché national. La définition par le Cameroun de la légalité et des critères qui lui sont applicables dans le cadre de cet accord intègre une approche multi acteurs. La grille qui en découle intègre cinq critères : 1) les obligations administratives et fiscales ; 2) Les opérations d'exploitation, d'aménagement et de transformation ; 3) Le transport ; 4) les obligations sociales ; et 5) les obligations environnementales. Comme gage de transparence le Cameroun s'est engagé à travers l'annexe VII de cet accord, à rendre publique une dizaine de catégories d'informations. L'obtention du certificat de légalité ne fera pas l'objet de vérification spécifique supplémentaire pour les détenteurs de certifications volontaires.

Le MINFOF assure la gestion du processus au niveau national

Différences entre FLEGT et REDD+ au Cameroun

REDD+ est administré à titre principal par le MINEPDED et FLEGT par le MINFOF. Les deux mécanismes diffèrent des points de vue du mécanisme contractuel, de leur objet et des liens qu'ils induisent.

Au niveau contractuel :

L'APV FLEGT est un mécanisme Bilatéral entre l'Union Européenne et le Cameroun élaboré au niveau national en vue d'assurer le renforcement et le respect de la légalité forestière. REDD+ est un mécanisme multilatéral négocié au niveau international, que le Cameroun doit traduire en actions concrètes au niveau national.

Au niveau de l'objet :

L'APV-FLEGT s'intéresse au suivi de la légalité de la chaîne de production du bois et produits dérivés, et se limite à la production et au commerce de ceux-ci. La REDD+ quant à elle envisage de partir des différents secteurs de développement pour s'attaquer aux causes de la déforestation et de la dégradation forestière au niveau national et local, et prendre les actions d'adaptation aux effets du changement climatique de sorte à produire de façon pérenne des bénéfices carbonés et non carbonés au service d'un développement intégré.

Au niveau des liens induits :

FLEGT dresse un pont entre l'accès au marché et la gouvernance. La REDD+ met en rapport les incitations basées sur les performances, les réformes du secteur de l'utilisation des terres et la lutte contre le changement climatique.

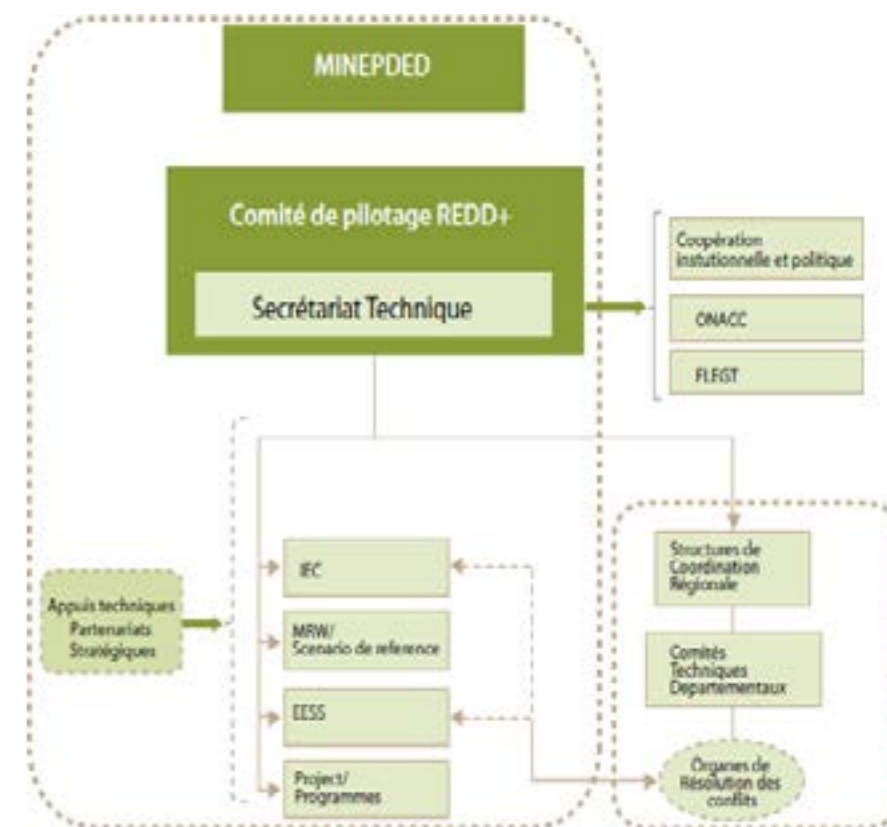
« Est réputé bois légal, tout bois provenant ou issu d'un ou de plusieurs processus de production ou d'acquisition, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôle comme tel ».

Opportunités de liens entre FLEGT et REDD+ au Cameroun

Les liens entre FLEGT et REDD+ peuvent être de complémentarité ou de compétitivité, de même qu'ils peuvent exister ou être simplement des liens potentiels à développer.

Tels qu'envisagés par le Cameroun, les liens entre FLEGT et REDD+ peuvent être regroupés en deux catégories. D'une part les liens au niveau de la gouvernance et des institutions, et d'autre part les questions purement techniques. Dans chacune de ces catégories, il y a l'idée d'un transfert de savoirs, d'une communauté d'engagements et de pratiques, et enfin d'impacts partagés.

Leur analyse prend en compte le fait que, bien que plus avancé, le processus FLEGT peut encore et devra certainement se nourrir d'expériences nouvelles tirées de la REDD+ en cours d'élaboration.



Gouvernance et Institutions

Montage institutionnel au niveau gouvernemental

FLEGT et REDD+ sont deux engagements de l'Etat camerounais qui s'imposent aux ministères sectoriels en charge de leur pilotage et ceux impliqués dans leur mise en œuvre. La formulation de la stratégie nationale et la mise en œuvre des projets REDD+ devra aménager ses objectifs/livrables/productions en prenant en compte les engagements du pays au titre de FLEGT. Le montage institutionnel de la gestion de la REDD+ au Cameroun prévoit que le secrétariat technique du comité de pilotage de la REDD+ travaille avec la cellule FLEGT du MINFOF pour mettre en cohérence les actions et développer des synergies entre les activités REDD+ et FLEGT. Cet engagement de ces institutions qui assurent la présidence et la vice-présidence du comité national de pilotage de la REDD+ au Cameroun est réciproque.

A ce titre des discussions sont engagées entre ces deux institutions avec l'appui des partenaires au développement et de la société civile nationale, pour la mise en place d'un cadre institutionnel d'opérationnalisation de cette synergie, avec un mandat en cours de définition.

« Le secrétariat technique s'approchera des différents responsables des différents processus en cours, notamment de la Cellule FLEGT du MINFOF pour capitaliser les enseignements de ces processus et les valoriser dans le processus REDD+ »



Gouvernance de FLEGT et REDD+

Le R-PP du Cameroun identifie la mise en œuvre de FLEGT comme une action du secteur forêt qui aura des impacts sur la gouvernance dans REDD+. Cette gouvernance est envisagée comme option transversale de la REDD+ reposant sur l'appui aux processus de réformes légales en cours. Dans le cadre de leur mise en œuvre, REDD+ et FLEGT peuvent s'influencer mutuellement en suggérant des modifications dans l'un ou l'autre régime. L'exemple d'une modification (durcissement ou adoucissement) du régime de la légalité dans FLEGT, conséquence d'une réforme légale, obligera à de nécessaires ajustements dans la gouvernance de la REDD+. Les résolutions prises dans la grille de légalité pourraient s'étendre aux pratiques à observer dans REDD+. Dans le cas par exemple où les émissions réduites dans REDD+ viendraient éventuellement à être considérées comme des produits dérivés du bois, les différentes parties prenantes devront alors se soumettre aux conditions de légalité prévues dans FLEGT pour écouler leurs émissions réduites sur le marché européen dans le cas d'une option de marché, et même de fonds REDD+. Ces implications sont larges

et on peut noter que les imprécisions constatées dans la tenure foncière et la tenure forestière constituent également des causes de l'exploitation illégale des ressources naturelles, déterminantes pour REDD+, et qui intéresse également FLEGT.

Participation de la société civile, des communautés locale et peuples autochtones

L'engagement du Cameroun pour une gestion participative des forêts, justifie le choix de l'implication de la société civile au processus décisionnel en matière de FLEGT et de REDD+ au Cameroun. Les négociations pour FLEGT ont impliquées 5 structures syndicales du secteur forestier privé, 29 ONG représentant les intérêts des communautés locales et encadré leur regroupement au sein de la plateforme forêts et communautés. La plateforme nationale REDD+ et changement climatique de la société civile intègre entre autres des réseaux appartenant à cette plateforme mise en place pour FLEGT. L'implication des communautés locales et les peuples autochtones est une composante essentielle admise des deux mécanismes.

Les techniques applicables à FLEGT et REDD+

Sauvegardes sociales et environnementales

Les sauvegardes sociales et environnementales dégagées dans la grille de légalité FLEGT du Cameroun s'inscrivent particulièrement dans l'accès public à l'information matérialisée dans l'annexe VII. La mise en place d'une passerelle ou d'un cadre permanent de transfert de l'information entre la plateforme/site internet de FLEGT et celle du registre national REDD+ est envisagée au Cameroun. Les acquis de cette annexe devraient en principe servir d'appui pour le Système d'Information sur les Sauvegardes (SIS) dans REDD+. Par ailleurs le respect des obligations sociales notamment ceux relatifs aux relations entre les entreprises forestières dans les grilles de légalité FLEGT en appelle la prise en compte des populations locales dans les activités de production ou d'acquisition du bois. Cette participation est également une sauvegarde essentielle de la REDD+. D'après le R-PP du Cameroun, la formulation d'un SIS, est un prérequis de REDD+ et devrait prendre en compte les sauvegardes existantes dans le pays, et intégrer les instruments de la loi qui les accompagnent y compris leurs systèmes d'évaluation

sociale et environnementale. De même, des accords nouveaux sur les sauvegardes (garanties) dans REDD+ pourraient suggérer des modifications/ajustements à la grille de légalité FLEGT, notamment dans le cas de réformes qui viendraient ultérieurement en réponse aux besoins de REDD+.

Système de suivi

FLEGT et REDD+ partagent le besoin d'un système de suivi, en général coûteux et d'expertise pointue. Le système de vérification de la légalité du bois destiné à assurer la crédibilité du système et garantir la vérification des autorisations FLEGT sera capitalisé dans le cadre de la délivrance des certificats d'émissions réduites dans REDD+. L'idée d'un auditeur indépendant qui informe les deux processus peut être mise au service de ce suivi. D'un point de vue des infrastructures informatiques, on pourrait envisager la coordination dans le système de gestion des données. Le SIGIF, base de données réglementaires entre autres au service de l'émission des certificats de légalité et autorisations FLEGT, devra éventuellement travailler en collaboration avec les opérateurs du système de monitoring, notification et vérification (MNV), plus précisément avec le centre SIG/Téledétection en cours de mise en place à Yaoundé. Ces derniers, dans le cadre du système national de surveillance du carbone forestier (SNSCF), doivent aller au-delà de l'estimation des



émissions et absorption de carbone forestier pour jouer également la fonction de surveillance du domaine forestier. L'élaboration du SNSCF dans REDD+ au Cameroun repose sur le principe admis qu'il faut « tirer parti des systèmes et capacités existants ». C'est le cas de ceux mis en place par FLEGT tel le SIGIF, lequel informera en temps réel sur les ressources bois exploitées, et aidera éventuellement dans la réalisation de l'inventaire forestier national nécessaire à la définition du niveau de référence, mais également et surtout à la vérification.

Gestion du financement

Le MINFI, le MINFOF et le MINEPDED interviennent dans la gestion du financement de

FLEGT et REDD+. Le Programme Sectoriel forêt Environnement (PSFE) dont le MINFOF coordonne l'exécution s'inscrit techniquement comme un programme national de développement sectoriel établi par le Gouvernement du Cameroun et ouvert à la contribution de toutes les parties prenantes nationales et internationales pour la mise en œuvre de sa politique forestière. L'idée derrière cette approche programme est de mettre fin aux initiatives indépendantes et fragmentées. Il dispose d'un comité interministériel de facilitation créé par arrêté du Premier ministre le 11 Août 2006 avec pour mission de permettre la collaboration entre le MINFI, le MINFOF et le MINEPDED dans le cadre de l'exécution du PSFE. Son outil opérationnel est le fonds commun ou basket-fund, et l'appui budgétaire.

FLEGT au Cameroun : Quelques leçons apprises pour REDD+

Des difficultés surmontables de coordination intra-ministérielles

La mise en place et la mise en œuvre du FLEGT au Cameroun réitère la réalité de la fragmentation et de la collaboration difficile entre les différents services à l'intérieur d'un même ministère. Le cadre légal qui garantit la collaboration entre les diverses directions d'un ministère sectoriel reste en général très flou, et très faiblement mis en œuvre lorsqu'il est visible au Cameroun. En effet, en l'absence de directives claires, aucune obligation n'est ressentie par le vis-à-vis de s'exécuter devant une requête. La présomption que le déploiement de REDD+ n'échappe pas à de telles difficultés est forte. En effet, le besoin de coordination entre les diverses directions et

services du ministère de l'environnement révèle de plus grande complexités. Les divers ministères sectoriels impliqués dans REDD+ n'échappent pas à cette réalité interne et pourraient éventuellement envisager des mesures internes pour y parer. D'où des modèles de solution à l'exemple de celle retenue par le ministre en charge des forêts de prendre un lettre circulaire n°0051/LC du 21 Novembre 2015 sur la collaboration à l'intérieur du MINFOF, relativement à la collecte des informations à publier en vertu de l'annexe VII de l'APV FLEGT.

Un des pièges à éviter serait d'envisager la création d'institutions supplémentaires qui viendraient créer des lourdeurs supplémentaires.

Des difficultés résilientes de coordination intersectorielle

La coordination entre les ministères sectoriels intervenant dans REDD+ est posée comme une préoccupation majeure dans la mise en place et la mise en œuvre de la REDD+ au Cameroun. Malgré l'existence d'un comité interministériel de l'environnement et en dépit des efforts de tenue régulière des sessions du comité national de pilotage de la REDD+, l'implication et la coordination des actions des différents ministères sectoriels dans l'analyse des facteurs de déforestation et de dégradation forestière, y compris l'identification des réponses qui peuvent leur être apportées, reste un exercice difficile. Ces deux arènes constituent malgré

tout, les lieux même de gestion de contraintes de coordination intersectorielle, puisqu'elles sont constituées de l'essentiel des ministères sectoriels intervenant dans les deux mécanismes. Une des conséquences majeures envisageables sera la difficulté à encadrer l'échange d'informations entre les divers ministères sectoriels parties prenantes à la REDD+. De même un des pièges à éviter serait d'envisager la création d'institutions supplémentaires qui viendraient créer des lourdeurs supplémentaires. Il faudrait opter davantage pour la mise en place d'outils effectifs et efficaces de renforcement de collaboration entre les institutions existantes.

De la nécessité d'un régime national de la participation

Le principe de participation aux processus environnementaux est consacrée par l'article 9 (e) de la loi cadre de 1996 sur l'environnement. Cependant, tous les secteurs de développement ne bénéficient pas d'un tel encadrement. Pour qu'elle devienne un instrument au service de l'efficacité, l'efficience et l'équité dans la FLEGT et REDD+, il faut envisager un régime national qui fixe le cadre même de la participation des différents acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, nationaux et internationaux aux différents processus en contexte camerounais. Un tel régime s'inscrirait

en droite ligne d'une démocratie participative et ouvrirait éventuellement des voies plus claires pour la consultation, pour la concertation, pour éventuellement la co-élaboration des politiques de développement durables. Il pourrait également bénéficier à un meilleur encadrement de la coordination interministérielle, mais surtout à l'implication sans lourdeur de tous les acteurs concernés de la chaîne décisionnelle, relativement à des processus et des opérations en lien avec la gestion environnementale durable.



La synergie va bien au-delà du simple fait de mettre en œuvre FLEGT et REDD+ ensemble. Elle revient à une coordination des actions, et un partage des ressources entre les acteurs au niveau national et local, de sorte à générer une plus-value dans la réalisation des objectifs des deux mécanismes. Cette plus-value peut s'évaluer aussi bien en une meilleure efficacité logistique, qu'à un résultat qui soit amélioré comparé à celui qui sera obtenu si FLEGT et REDD+ sont mis en œuvre séparément. Il s'agit donc de réaliser des économies, ou d'augmenter le résultat sans générer des coûts d'opportunité, d'investissements ou de transactions supplémentaires, aussi bien pour l'Etat que des autres parties prenantes. Dans le cas de FLEGT et REDD+, deux possibilités opérationnelles s'offrent en définitive: mettre en place des passerelles légales, ou mettre en place une institution en charge de gérer la synergie. **La première option reviendrait à ajouter à**

l'arsenal légal existant, des dispositions qui assurent l'intégration et la cohérence entre les deux processus et mettent à la charge des différentes parties prenantes l'obligation dans leurs fonctions actuelles, d'assurer une synergie d'actions. Des arrêtés conjoints entre les ministères sectoriels pourraient servir dans ce sens à l'exemple de l'arrêté 076MINATD/MINFI/MINFOF du 26 Juin 2012 dans la gestion des revenus forestiers destinés aux communautés locales. La deuxième option consiste à mettre en place une institution spécifiquement en charge de la gestion de la synergie. Dans ce cas il faudrait mitiger le risque de générer des coûts d'investissements et de transactions supplémentaires, et d'ajouter à la fragmentation ainsi qu'aux lourdeurs institutionnelles actuelles avec les difficultés qu'elles posent à la collaboration et la coordination intra et intersectorielle.

La Synergie consiste à réaliser des économies, ou à augmenter le résultat sans générer des coûts d'opportunité, d'investissements ou de transactions supplémentaires, aussi bien pour l'Etat que des autres parties prenantes.

- BROEKHOVEN, GUIDO and MARIEKE WIT (eds.), 2014 Linking FLEGT and REDD+ to improve forest governance. Tropenbos International, Wageningen, the Netherlands. Issue N°.55 March.
- DKAMELA, GUY PATRICE, 2011 Le contexte de la REDD+ au Cameroun : causes, agents et institutions. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- EBA'A ATYI RICHARD, LESCUYER GUILLAUME, JONAS, NGOUHOUE POUFOUN, et THERESE MOULENDE FOUUDA (éds.), 2013 Etude de l'importance économique et sociale du secteur forestier et faunique au Cameroun. Rapport Final.
- EFI, 2011 Interactions FLEGT-RED+, Note d'information n°2. http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/flegt_redd_bn_2_french_web1.pdf
- FAO, UN-REDD+, EU-FAO FLEGT Programme 2013, Programme forestier national, FLEGT et REDD+ au Cameroun : Etat des lieux et analyses des possibilités de synergies. Final Report.
- FCPF, 2013 Proposition de mesures pour l'état de préparation (R-PP). <http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/feb2013/Cameroon%20final%20R-PP-French%20-January%202013.pdf>
- FODER, 2016 Guide pour une politique d'accès à l'information dans REDD+
- FODER, 2016 Transparence dans le secteur de l'environnement au Cameroun : Analyse du contexte de l'accès à l'information pour REDD+.
- KENGOUM, F. 2014, Politiques d'adaptation et synergies avec la REDD+ en République Démocratique du Congo : Contexte, enjeux et perspectives. Documents occasionnels 117. Bogor, Indonésie, CIFOR.
- MINEF, 1994, Loi forestière du Cameroun
- MINEF, 1996, Loi-cadre sur l'environnement
- Y.T. TEGEGNE, R.M. OCHIENG, I.J. VISSEREN-HAMAKERS, M. LINDNER and K.B. FOBISSIE, 2014 Comparative Analysis of the Interactions between the FLEGT and REDD Regimes in Cameroon and the Republic of Congo. International Forestry Review, 16(6):602-614. 2014.



Cette note d'information est préparée par FODER dans le cadre du projet « Linking FLEGT and REDD+ (LFR) ». Le contenu de la note d'information ne représente pas les positions de l'Union Européenne.