

DURABILITÉ DE LA FORESTERIE EN AFRIQUE CENTRALE ?



EN LUTTANT CONTRE LA CORRUPTION !

LEÇONS TIRÉES DES IRR AU CAMEROUN

MARIUS TALLA, ROMAIN CALAQUE

JANVIER 2014



*Illustration d'une scène de racket sur les routes
du Cameroun par les agents des eaux et forêts
(Image FODER)*



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution -
Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Talla M., Calaque R. 2014. Durabilité de la foresterie en Afrique Centrale ? En luttant contre la corruption !
Leçons tirées des IRR au Cameroun. Document de travail. Yaoundé, Cameroun.

marius.talla@gmail.com

rcalaque@gmail.com

Table des matières

Introduction	7
1. La corruption : cause majeure de la mauvaise gestion des ressources forestières en Afrique Centrale ? Exemple du racket au Cameroun	9
Corruption dans le secteur forestier : propagation	9
<i>Foresterie : un patrimoine crucial, entre très peu de mains</i>	9
<i>Foresterie : un « entre soi » propice à la corruption</i>	9
<i>Foresterie et corruption : le Cameroun est-il un exemple significatif ?</i>	10
Corruption dans le secteur forestier : exemple concret du racket des transporteurs de bois communautaire	10
<i>Sélection d'un cas de lutte contre la corruption en foresterie :</i>	
<i>pourquoi le racket des transporteurs de bois communautaire ?</i>	10
<i>Racket des transporteurs : qui sont les principaux instigateurs et bénéficiaires ?</i>	12
<i>Racket des transporteurs : qui en sont les principales victimes ?</i>	13
2. La lutte contre la corruption (LCC) pour sortir d'un problème forestier : test de la méthode « Initiative à Résultats Rapides » (IRR) par le MINFOF du Cameroun	14
Difficultés de la LCC : exemple de la Stratégie Nationale de LCC au Cameroun.....	14
<i>Acteurs de la LCC : entre autodiscipline et observateurs indépendants</i>	14
<i>Faiblesse des financements de la LCC : menace ou opportunité ?</i>	15
Une approche pragmatique de la LCC :	
le détournement de la méthode « Initiative à Résultats Rapides »	15
<i>Avec les IRR, plus de résultats pour moins cher : une révolution ?</i>	15
<i>IRR contre corruption : du coaching à la gouvernance, de la gouvernance à la LCC</i>	16
Application de l'IRR pour la LCC en secteur forestier : cas du racket des transporteurs des débités issus des forêts communautaires	16
<i>Modalités de mise en œuvre</i>	16
<i>Résultats après 100 jours</i>	17
<i>Evaluation différée et comparative</i>	18
3. Perspectives pour l'amélioration de la gestion forestière en Afrique centrale par la lutte contre la corruption (LCC)	19
Premier défi : réunir les conditions de succès des IRR en secteur forestier	19
<i>Conditions générales de succès d'une IRR (hors LCC et hors foresterie)</i>	19
<i>Conditions de succès spécifiques à la LCC et au secteur forestier</i>	20
Second défi, intégrer les IRR dans une boîte à outils de LCC adaptée au secteur forestier	21
<i>Le lancement « d'alertes »</i>	21
<i>Le suivi des dépenses publiques</i>	21
<i>Le suivi de l'application des lois</i>	22
<i>Le renforcement de l'application des lois</i>	22
Troisième défi, déployer la LCC dans le bon sens.....	23
<i>Du client à la forêt : possibilité d'une LCC par la remontée de filière</i>	23
<i>Du local au central : la LCC par la subsidiarité</i>	
<i>(si la corruption vient du haut, il faut que la LCC vienne du bas !)</i>	24
Conclusion	26

Illustrations

- FIGURE 1 :** ILLUSTRATION D'UNE SCENE DE RACKET SUR LES ROUTES DU CAMEROUN PAR LES AGENTS DES EAUX ET FORETS (IMAGE FODER)
- FIGURE 2:** CARTE DES CONTROLES FORESTIERS LEGAUX ET ILLEGAUX SUR L'AXE BERTOUA-NGAOUNDERE
- FIGURE 3 :** PERSONNES IMPLIQUEES DANS L'IRR BERTOUA-NGAOUNDERE A L'OCCASION DU LANCEMENT DU PROJET INTEGRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Acronymes

ALEFI	Appui à la Lutte contre l'Exploitation Forestière Illégale
ANIF	Agence Nationale d'Investigation Financière
APD	Aide Publique au Développement
APV	Accord de Partenariat Volontaire
CHOC	Change Habits, Oppose Corruption
CLCC	Cellule de Lutte Contre la Corruption
CNUCC	Convention des Nations Unies Contre la Corruption
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CONAC	Commission Nationale Anticorruption du Cameroun
CPI	Corruption Perception Index
EAGLE	Eco Activists for Governance and Law Enforcement
EPI	Environment Perception Index
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FODER	Forêts et Développement Rural (ONG Cameroun)
GIZ	Agence Allemande pour la Coopération Internationale
IRR	Initiative à Résultats Rapides
LCC	Lutte Contre la Corruption
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune du Cameroun
PFBC	Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo
PSFE	Programme Sectoriel Forêts Environnement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption au Cameroun
TCS	Tribunal Criminel Spécial
TI	Transparency International
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	Fond Mondial pour la Nature

Remerciements

Nous remercions pour leurs commentaires sur les brouillons Nicolas Picard et Sophie Calaque, pour leur aide bibliographique Guillaume Lescuyer et Vincent Béligné, pour leur soutien moral, Nankia Tatang Hilarion pour la mise à disposition des informations indispensables à la rédaction de cet article, l'organisation Forêts et Développement Durable (FODER) pour l'aimable autorisation d'utiliser l'une des caricatures développées dans le cadre de son Projet ITAC et enfin, pour l'accueil qu'ils ont fait à ce texte, Ralph Ridder et Bérénice Castadot.

Résumé

En plus d'être menacée par la démographie et la mauvaise gouvernance territoriale, la forêt d'Afrique Centrale est également menacée par les activités forestières non-durables. La plupart sont illégales et nuisent simultanément à l'autonomie financière de l'Etat, à la pérennité des entreprises vertueuses, à la qualité de vie des communautés rurales et à la survie de la biodiversité. Des techniques à faibles impacts et des incitations politico-économiques ont été validés, via la certification principalement, mais cela reste marginal par rapport aux mauvaises pratiques : cette crise n'est donc pas technique, mais de gouvernance. Les modalités de prise de décision dans le secteur forestier, en particulier concernant l'application des lois, sont minées en premier lieu par la corruption, qui conduit à la surexploitation et donc au déclin.

Cependant, la lutte contre la corruption (LCC) dans le secteur forestier s'élève dans la sous-région, notamment au Cameroun, où des méthodes innovantes ont été testées, telles que les Initiatives à Résultats Rapides (IRR). Appliquée au transport des débités issus des forêts communautaires de l'Est Cameroun entre Bertoua et

N'gaoundéré, l'IRR a permis en 100 jours de supprimer entièrement les contrôles forestiers illégaux qui reposaient sur un racket, élément parmi d'autres de la corruption du secteur forestier local. Basées sur le coaching des acteurs de terrain autour d'objectifs concrets atteignables rapidement, cette méthode adaptée a démontré pouvoir favoriser des pratiques pertinentes et surtout un changement des mentalités, malgré les multiples obstacles dressés par la corruption.

La lutte contre la corruption au Cameroun repose sur une stratégie nationale et nécessite la conjonction de multiples approches, telles que le suivi des dépenses publiques ou la promotion des lanceurs d'alertes. En associant de manière subsidiaire l'IRR à ces autres outils de LCC, les acteurs probes du secteur forestier, qu'ils soient publics, privés, communautaires ou partenaires internationaux, peuvent simultanément contribuer à la conservation des ressources forestières pour les générations futures, et montrer l'exemple à d'autres secteurs pour consolider l'Etat de droit, qui est indispensables pour l'émergence durable et équitable de l'Afrique Centrale.

Summary

In addition to being threatened by soaring demographics and poor local governance, the Central African forest is further endangered by unsustainable forestry activities. Most of these are illegal and simultaneously affect the financial autonomy of the state, the survival of good-practice businesses, the quality of life in rural communities as well as the survival of biodiversity. Low-impact techniques and political and economic incentives have been validated mainly through certification, but they remain marginal when measured against bad practices: indeed, this crisis is not a technical one, but one linked to governance. The decision-making process in the forestry sector with regards to law-enforcement is seriously undermined by rampant corruption, which leads to the forest's overexploitation and ultimately to its decline.

However, the fight against corruption in this sector is gathering strength in the sub-region, including Cameroon, where innovative methods such as Rapid Results Initiatives (RRI) have been tested. When it comes to the transport of timber from community forests of

eastern Cameroon between Bertoua and N'gaoundéré for instance, the Rapid Result Initiatives has resulted in the complete removal of the illegal racketeering road blocks within 100 days. Through field-players coaching of concrete objectives quickly achievable, this method has proved suitable to promote relevant practices and induce a change of mentality, despite the many obstacles created by corruption.

The fight against corruption in Cameroon is based on a national strategy and requires multi-pronged approach, such as public expenditure tracking and promotion of whistleblowers. By combining the Rapid Result Initiatives with others tools of the fight against corruption, the law-abiding forest sector stakeholders, whether public, private, community and international partners can simultaneously contribute to the conservation of forest resources for future generations, and set an example for others sectors to strengthen the rule of law, which is essential for sustainable and equitable emergence of Central Africa.

Durabilité de la foresterie en Afrique Centrale ? En luttant contre la corruption : Leçons tirées des IRR au Cameroun.

Marius TALLA^α, Romain CALAQUE^β

α : Spécialiste de la gestion du changement et de la lutte contre la corruption. Coach Rapid Results Initiatives.

β : Coordonnateur Afrique Centrale pour les politiques et appuis aux programmes de Conservation de WCS

INTRODUCTION

La crise environnementale mondiale (liée au climat, à la biodiversité, aux eaux etc.) est un processus de moins en moins discutées (WWF, 2000, p.36), qui est à la fois cause et conséquence d'une crise sociale globale concomitante (Eloi, 2013). Cette crise environnementale est en grande partie corrélée à la démographie d'une part et à l'activité économique contemporaine d'autre part, aux industries extractives en particulier. Face à ce constat, les politiques publiques sont engagées depuis près de 20 ans sur la voie du « développement durable », et un nombre croissant d'industriels tente aujourd'hui d'intégrer dans leurs modèles économiques une Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE), parfois en collaboration avec des ONG de développement durable ou de conservation de la biodiversité, ce qui suscite d'importants débats (Robinson, 2012).

Pourtant, dans le contexte particulier des économies Africaines en zone tropicale, souvent structurées autour d'extractions et d'exploitation de ressources naturelles, on constate une divergence croissante entre un modèle conventionnel qui externalise massivement ses impacts sociaux¹ et environnementaux, et ce modèle à RSE généralement validé par une certification indépendante, qui tente de concilier bénéfices privés et développement collectif. Cette divergence est encore plus frappante quand elle est observée au cœur même de la grande forêt du Bassin du Congo, entre foresterie conventionnelle et foresterie certifiée : en effet, elle menace alors très directement la survie des êtres vivants parmi les plus isolés et vulnérables de la planète, qu'ils soient humains (Carrere, 2004, p.81) ou non-humains (de

Wasseige, 2012), mais en plus cette divergence fragilise les entreprises forestières durable et lèse les capacités de financement public de l'Etat. On peut donc parler dans ce cas de 4 crises concomitantes : la foresterie conventionnelle menace à la fois l'indépendance de l'Etat, la durabilité des entreprises forestières vertueuses, le mode de vie des communautés villageoises forestières et simplement la survie de la biodiversité. Dès lors que sont connus simultanément ces quatre crises engendrées par le modèle extractif conventionnel d'une part, et des éléments de solution tels que la RSE et la certification des bonnes pratiques d'autre part, on peut se demander pourquoi les pratiques clairement nuisibles continuent de dominer les pratiques plus durables ? Plus que dans le domaine technique², les causes de cette persistance du modèle toxique sont à chercher dans le domaine de l'état de droit et de la gouvernance en général³, de la corruption en particulier.

Soulignons ainsi que la performance environnementale décrite par l'Environment Perception Index (EPI) est fortement corrélée au niveau de vie appréhendé par le pouvoir d'achat d'une part et au niveau de corruption tel qu'évalué par le Corruption Perception Index (CPI) de Transparency International (TI) d'autre part (Peh & Drori, 2010). Cette corrélation semble encore plus marquée quand on se focalise sur les pays de l'Afrique Subsaharienne.

Partant de l'hypothèse que la durabilité de la gestion de l'environnement en général et des forêts en particulier

2. Puisqu'un grand nombre de techniques dites à faibles impacts sont au moins officiellement connues, promues et adoptés par certains entrepreneurs, par les PTF et par un nombre croissant d'administrations forestières.

3 En dehors de la croissance démographique, les principales causes de déforestation et de dégradation en Afrique Centrale sont la mauvaise gouvernance territoriale (en particulier de l'agro-industrie et des infrastructures) d'une part et les activités forestières illégales d'autre part.

1. et COLCHESTER (M.), Fumée de métal : les effets du contact sur la santé, Bulletin du WRM n° 87 octobre 2004, p. 67.

est d'autant plus difficile à atteindre que la corruption est élevée, on peut en conclure que l'Afrique Centrale (Gouvernements, entreprises, société civile etc.), qui figure depuis des années parmi les régions perçues comme les plus corrompues de la planète⁴, doit lutter en priorité contre ce fléau si elle souhaite d'une part maintenir le niveau de ses ressources forestières, d'autre part réduire la pauvreté et les inégalités.

Pourtant, si la lutte contre la corruption est réclamée par les entreprises sincèrement engagées dans la RSE, et bénéficie d'une attention croissante de la part de certains gouvernements en Afrique Centrale et de leurs partenaires techniques et financiers (PTF), cette lutte ne dispose pas encore de moyens et surtout de méthodes appropriées pour présenter des résultats probants. Par conséquent, une priorité doit être accordée à la réflexion sur les méthodes destinées à soutenir cette lutte dans le secteur des ressources naturelles telles que la forêt.

Dans ce cadre, une approche suggérée par le Projet CHOC (Change Habits, Oppose Corruption⁵) du

Cameroun et adoptée puis diffusée par la Commission Nationale Anticorruption du Cameroun (CONAC), récemment testée dans le secteur forestier, peut constituer une innovation en la matière : il s'est agi de détourner une méthode managériale baptisée Initiative à Résultats Rapides (IRR) pour lutter contre la corruption. Cette approche ayant déjà produit des résultats encourageants dans le secteur des forêts et dans plusieurs autres au Cameroun, peut-elle contribuer à endiguer la corruption dans le secteur forestier en Afrique Centrale ? Un essai de réponse à cette question sera apporté en trois étapes. Il s'agira d'abord de rappeler l'enjeu du lien foresterie-corruption dans son contexte de l'Afrique Centrale (1ère partie), avant de décrire la valeur ajoutée de l'IRR contre la corruption forestière à travers le cas du Cameroun (2ème partie). Après cela, la méthode sera présentée comme étant la première pièce d'une future et nécessaire boîte à outils de lutte contre la corruption dans le secteur des ressources naturelles en Afrique Centrale (3ème partie).

4. Gabon 102ème, RCA et Cameroun 144ème sur 177, Guinée équatoriale 163ème sur 177, et Congo et DRC 154ème sur 177 pays évalués. Cf. TI, Corruption Perception Index 2013, (<http://www.transparency.org/cpi2013/results>).

5. CHOC : projet multi bailleurs de lutte contre la corruption au Cameroun, via un appui technique pour l'internalisation de la CNUCC, l'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, le renforcement des capacités des acteurs institutionnels et de la Société Civile. The Case of the Cameroon Forestry Law Reform, Development and Change, 2000

La corruption : cause majeure de la mauvaise gestion des ressources forestières en Afrique Centrale ?

Exemple du racket au Cameroun

CORRUPTION DANS LE SECTEUR FORESTIER : PROPAGATION

Foresterie : un patrimoine crucial, entre très peu de mains

Pendant plusieurs siècles, la foresterie a été le principal déterminant de la gouvernance et de l'aménagement du territoire rural en Afrique centrale, dans la mesure où les entreprises forestières se substituaient⁶ aux pouvoirs publics pour rendre des services (maintenance ou même création d'infrastructures locales, éducation, santé, alimentation, etc.) normalement dévolus à l'Etat. Autour de la gouvernance forestière en Afrique centrale étaient donc attablées les entreprises, qui détenaient l'essentiel des pouvoirs économiques et une parcelle significative du pouvoir politique, et les pouvoirs publics (coloniaux puis indépendants) qui conservaient l'ensemble des instruments symbolisant la souveraineté de l'Etat (police, justice, etc.). Les populations locales, bien que parties prenantes du système (fournissant du travail, recevant des rémunérations directes ou indirectes), n'avaient pas véritablement de siège à la table de la gouvernance forestière locale – encore moins nationale.

6. Substitution imposée par les autorités et/ou par les populations et/ou par les obligations morales de certaines entreprises « paternalistes », qui anticipaient à leur manière la RSE.

Le sommet de Rio de 1992 a considérablement amélioré leur situation, en favorisant l'inclusion des populations locales et autochtones⁷ dans les négociations sur la gouvernance forestière, par le truchement de la société civile (Kamto, 1996). L'essor d'une foresterie se voulant plus durable et équitable, en particulier quand elle poursuit une certification comme le FSC, a également offert à certaines populations ce fameux accès à la table de la gouvernance. Cependant, dans une large majorité des cas aujourd'hui encore, les décisions forestières à impacts concrets aux niveaux national et local découlent généralement de négociations restreintes aux cercles gouvernementaux, souvent orientés par les PTF – cas de la Banque Mondiale au Cameroun (Carret, 2000)⁸ – et par les forestiers industriels, mais dont il faut souligner la relative perte d'influence ces dernières décennies – comparativement aux PTF d'une part, aux autres industriels à la recherche de terres d'autres part. Ici, la participation des communautés et/ou de la société civile reste encore marginale du fait des conflits persistants entre droit positif et droit coutumier (Nguiffo & Talla, 2010, pp.14-18) auquel les communautés se réfèrent préférentiellement, et surtout à

7. Concernant les peuples autochtones, voir aussi la Convention n°169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) de 1989 relative aux « peuples indigènes et tribaux », ratifiée par 22 pays dont un seul en Afrique (la RCA), qui actualisait la convention 107 de 1957.

8. ou EKOKO (F), Balancing Politics, Economics and Conservation: The Case of the Cameroon Forestry Law Reform, Development and Change, 2000

cause d'une représentation particulièrement dysfonctionnelle de ces populations par les niveaux variés de notables et d'élites (qui pilotent bien souvent, directement ou non, la plupart des associations constitutives de la « société civile »).

Foresterie : un « entre soi » propice à la corruption

La pluralité des acteurs, la transparence des processus et la subsidiarité n'ayant pu être établis à l'issue des diverses négociations intervenues dans le secteur forestier depuis le début des années 1990 (Talla, 2008, pp.105-109), les règles régulant ce secteur demeurent opaques et très centralisées, ce qui ouvre d'importantes opportunités de collusions et au-delà, de corruptions.

De telles pratiques sont d'autant plus rentables que les bénéfices sont élevés et les risques faibles : elles s'épanouissent donc toujours au plus près du pouvoir central, au sommet, là où se négocient les gros budgets et où s'étouffent les procédures embarrassantes. Si elles passent de l'exception à la règle et commencent à faire système, ces négociations sont progressivement dupliquées ou adaptées par les acteurs des cercles de pouvoir de plus en plus décentralisés, le tout perpétué par l'impunité et le réseautage. Une propagation centripète ou du bas vers le haut est également possible mais beaucoup plus difficile : en effet, le ratio coût-bénéfice de la corruption des fonctionnaires périphériques devient plus bas encore (petits gains et hauts risques) si leurs supérieurs hiérarchiques sont probes et donc sanctionnent activement cette corruption, avec tous les moyens que leurs confèrent leurs positions dominantes.

Ainsi, la corruption se diffuse dans trois dimensions au moins (Ferraro, 2005, p.1) : en descendant le processus d'exploitation d'une part (négociation des concessions, aménagement, extractions, commercialisation nationale ou internationale, transports locaux/nationaux/internationaux etc.), en se diffusant à travers le territoire d'autre part (depuis les capitales gouvernementales où s'administrent les permis et les ports où sont exportés les grumes, vers les marchés urbains où se négocient le bois, le long des routes empruntées par les grumiers et autres transporteurs de bois scié, dans la région forestières jusque dans les forêts même), et en filtrant entre le secteur formel et/ou industriel conventionnel et le secteur informel et/ou artisanal, enfin (Karsenty, 2005, pp.219-239).

Foresterie et corruption : le Cameroun est-il un exemple significatif ?

Le Cameroun présente en une seule nation un échantillonnage varié de micro-situations et simultanément une évolution macro-politique et économique assez typique de la sous-région (Talla, 2008, p.25). Cette position du pays se justifie par la grande variété de son environnement naturel et des ressources qu'il abrite, par la diversité de ses peuplements humains et des impacts coloniaux qu'il a connus, ainsi que par son histoire politique postcoloniale. Pour toutes ces raisons, le pays peut constituer un cas d'étude pertinent de la relation toxique établie entre corruption et foresterie conventionnelle⁹, et conséquemment, un cas d'étude des méthodes de lutttes contre la corruption pour une meilleure durabilité de la foresterie – et donc des forestiers.

CORRUPTION DANS LE SECTEUR FORESTIER : EXEMPLE CONCRET DU RACKET DES TRANSPORTEURS DE BOIS COMMUNAUTAIRE

Sélection d'un cas de lutte contre la corruption en foresterie : pourquoi le racket des transporteurs de bois communautaire ?

Quand il s'agit de lutter contre la corruption, on s'entend généralement pour commencer par la périphérie, où se trouvent les plus vulnérables : c'est en effet là où les PTF et les acteurs de la LCC peuvent espérer peser plus lourd que les acteurs corrompus, là où ils peuvent soulager le plus directement – et le plus spectaculairement – les plus pauvres. C'est également en périphérie que les autorités centrales préfèrent orienter la LCC, pour l'éloigner des enjeux centraux trop sensibles tout en augmentant ses chances de succès.

Tel est le cas de corruption sélectionné par le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) du Cameroun et le projet CHOC : il affecte les ruraux engagés dans la foresterie communautaire, qu'il est nécessaire de présenter avant de se concentrer sur l'enjeu de corruption lui-même.

Depuis la réforme du 20 janvier 1994¹⁰, le secteur forestier est l'un de ceux qui peut offrir aux ruraux camerounais un revenu direct, via l'exploitation de

9. Par opposition au secteur forestier industriel certifié, davantage handicapé que favorisé par la corruption.

10. Article 37 de la loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

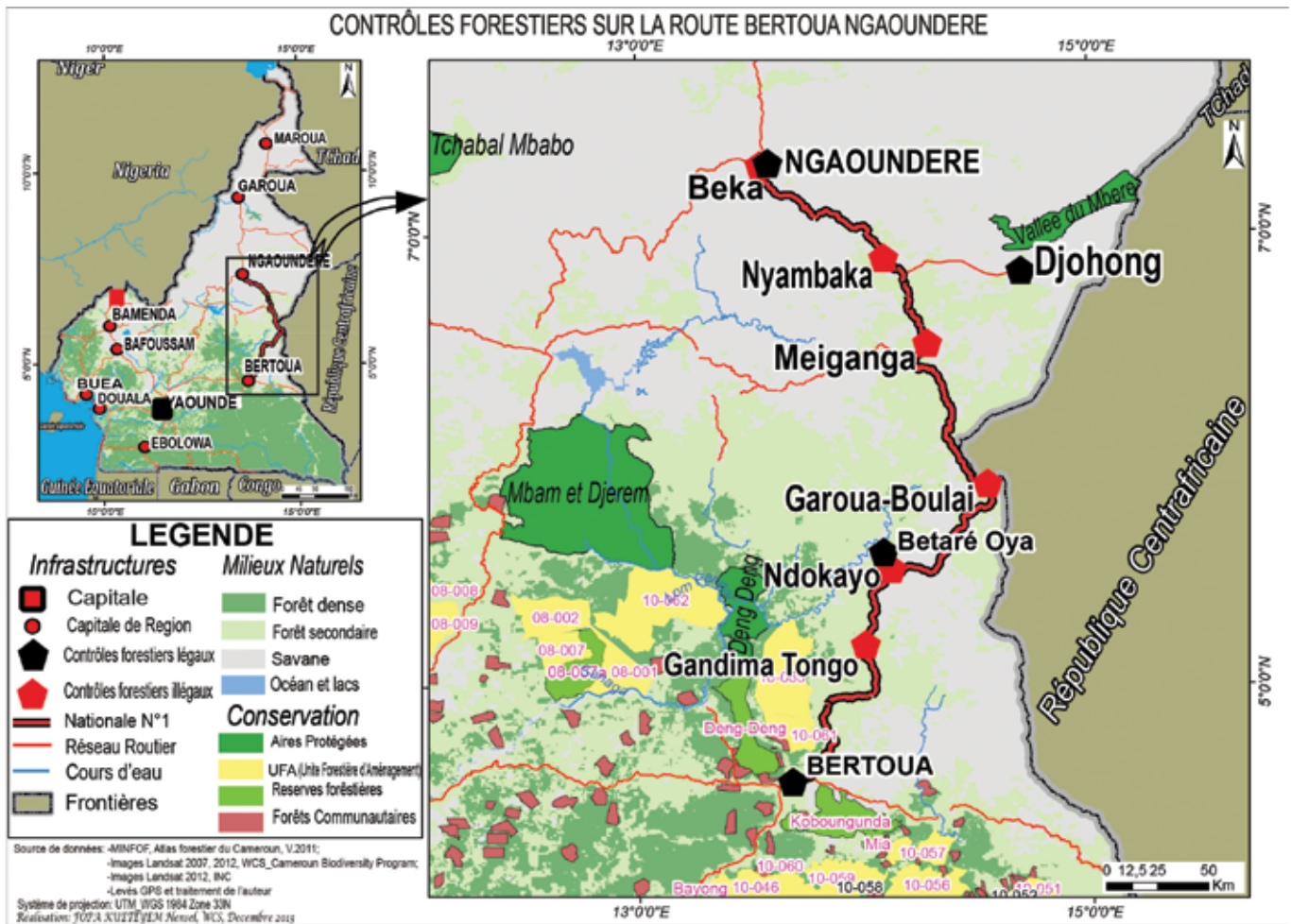


Figure 2: carte des contrôles forestiers légaux et illégaux sur l'axe Bertoua-Ngaoundéré

forêts communautaires¹¹, zone du domaine forestier non permanent ayant une superficie maximum de 5000 hectares et faisant l'objet d'une convention entre une communauté villageoise et le MINFOF¹². Cette source de revenu dédiée aux communautés rurales fait la fierté du Cameroun mais peut se révéler très difficile à puiser : non seulement en amont puisqu'il faut parfois jusqu'à 6 ans pour obtenir un titre (Chi & Matho, 2013), mais également en aval, puisque l'évacuation du bois débité vers les marchés urbains par les transporteurs routiers se trouve être victime d'un racket que nous assimilons à de la corruption, conformément à la Convention des Nations Unies sur le sujet (voir infra).

C'est le cas sélectionné par le MINFOF et le CHOC : sur l'axe Bertoua-N'gaoundéré (512 km – voir Figure 2), qui est la principale voie d'écoulement des débités issus des forêts communautaires de la région de l'Est et d'approvisionnement des marchés de bois de la zone septentrionale du Cameroun et du Tchad (MINFOF, 2012, p.2), une enquête réalisée par la Cellule de Lutte contre la Corruption (CLCC) du MINFOF a révélé que 100% des camions en règle transportant les débités issus des forêts communautaires sur cet axe étaient rackettés par des agents de l'Etat ! Seuls 4 postes de contrôle sur les 10 observés étaient légaux, c'est-à-dire institués par les délégués régionaux ou départementaux des deux régions concernées : les transporteurs, pourtant en règle, payaient en moyenne 427.000 FCFA pour passer ces contrôles.

11. La loi préconise d'autres mécanismes de promotion des populations locales en plus des forêts communautaires. Peuvent être mentionnées ici les territoires de chasse communautaires (devenues par la suite les Zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire, le droit d'usage, etc.). Sur ce sujet, voir TALLA (M.), le droit positif camerounais face aux impératifs de conservation de la faune sauvage et de promotion des populations autochtones, précité pp. 140-171.

12. Article 27 du Décret N°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

Racket des transporteurs : qui sont les principaux instigateurs et bénéficiaires ?

Le racket est le fait d'extorquer de l'argent ou des objets de valeur par l'intimidation ou la violence. La corruption est, selon la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) et le code pénal camerounais, l'action d'une personne investie d'une autorité conférée par la loi et qui en fait un usage privé. Par conséquent, le racket pratiqué sur l'axe Bertoua-N'gaoundéré est assimilé à la corruption en ceci que l'extorsion est le fait d'une personne investie d'une autorité légale qui prend l'initiative de priver un usager en règle (transporteur) d'une partie de ses revenus en mettant en place (ou en pratique) des subterfuges (immobilisation du camion pendant plusieurs heures) obligeant ce dernier à s'exécuter.

Il a déjà été constaté (Talla, 2010, p.135) que le racket est l'une des formes les plus courantes de corruption observée dans le secteur des forêts et de la faune. Paolo Cerrutti aussi montre qu'« en plus des pots de vin nécessaires pour obtenir l'accès au bois, les opérateurs doivent déboursier de sommes supplémentaires à des postes de contrôle fixes ou improvisés » (Cerrutti et al.). En 2012, lorsqu'il procédait à la mise à jour des dispositions de la Stratégie Nationale de LCC (SNLCC) dans le secteur des forêts et de la faune, Binam Bikoï a confirmé que le racket y était particulièrement intense (Bikoï & al, 2012, p.63)¹³ et ne concernait pas que les agents du MINFOF : les gendarmes détachés pour sécuriser les postes de contrôle forestiers, établissaient d'autres barrages à proximité pour racketter aussi les transporteurs. Sur les 427.000 FCFA payés en moyenne par les transporteurs¹⁴ aux barrages illégaux de l'axe Bertoua-N'gaoundéré, 280.000 FCFA, soit 66%, étaient en moyenne versés aux agents des Eaux et Forêts et 145.000 FCFA, soit 34%, aux gendarmes (MINFOF, 2012, p.2).

Mais comme nous l'avons vu, de tels rackets ne pourraient ainsi « faire système » à travers tout un pays s'ils n'étaient pas non seulement tolérés, mais plutôt supervisés, par les supérieurs hiérarchiques des agents de terrain : les agents du MINFOF ou de la gendarmerie commis au contrôle de l'axe concerné extorquent de l'argent aux camionneurs et reversent une partie à leurs supérieurs hiérarchiques (délégués régionaux et/ou responsables des services centraux)

13. Cet ouvrage détaille l'ensemble des pratiques de corruption dans le secteur des forêts et de la faune. Il fait clairement ressortir que le racket des usagers (transporteurs en l'occurrence) aux postes de contrôle forestier et faunique constitue l'une des formes les plus visibles de la corruption dans ce secteur.

14. Cette affirmation se base sur les témoignages des transporteurs recueillis lors de l'atelier de préparation du lancement de l'IRR du MINFOF.

pour garder le droit d'être affectés aux postes de contrôle forestiers, en attendant une éventuelle promotion.

Racket des transporteurs : qui en sont les principales victimes ?

Au vu de l'enquête préalable à la lutte contre la corruption, les transporteurs semblent être les principales victimes de ces rackets : en plus de l'argent qu'il leur faut déboursier directement, ils peuvent perdre un temps considérable en tentant de résister au racket (leurs véhicules étant alors immobilisés par les autorités) et perdent alors de l'argent indirectement (retard de livraison donc conflits, moins de distance parcourue par semaine donc moins de gains etc.).

Cependant, les transporteurs tentent de répercuter ces manques à gagner sur d'autres acteurs, en amont (forestiers communautaires) et en aval (acheteurs citadins), qui deviennent ainsi également des victimes de ce racket.

Ainsi, les forestiers communautaires voient diminuer leurs marges de négociation avec les transporteurs, et ils voient aussi les parcelles éloignées des routes être délaissées par les transporteurs échaudés. Quant aux acheteurs sur les marchés, ils sont confrontés à des prix de débités au détail augmentés du montant du racket. Comme très souvent, les victimes de la corruption sont plus nombreuses que les bénéficiaires – et elles se trouvent majoritairement dans les mêmes basses catégories sociales.

En plus de ses victimes économiques, ce racket fait des victimes écologiques. Les transporteurs interrogés ont admis dépasser les quantités de bois officiellement commandées pour être en mesure de couvrir les « frais de route » en vendant le surplus, exerçant ainsi une pression sur les forestiers communautaires pour qu'ils augmentent leurs prélèvements, y compris au-delà des quotas d'exploitation consignés dans l'agrément d'exploitation et le certificat annuel d'exploitation. Ce faisant, le racket contribue à rendre l'exploitation forestière communautaire et le revenu qu'elle représente non durables, ce qui, associé à d'autres problèmes auxquels est confrontée la foresterie, condamne plus ou moins rapidement et simultanément la forêt et les forestiers au déclin. On peut probablement extrapoler cet impact négatif du racket sur la durabilité des extractions rurales communautaires, qu'il s'agisse de la chasse ou de l'agriculture (Bromley et Foltz, 2011).

En définitive, un abus de situation dominante de l'administration chargée de la durabilité des forêts (par défaut de contre-pouvoir ou d'interlocuteur robuste), favorise une corruption sous forme de racket, qui elle-même participe à détruire les chances de durabilité de l'exploitation forestière.

La lutte contre la corruption pour sortir d'un problème forestier : test de la méthode « Initiative à Résultats Rapides » (IRR) par le MINFOF du Cameroun

DIFFICULTES DE LA LCC : EXEMPLE DE LA STRATEGIE NATIONALE DE LCC AU CAMEROUN

Acteurs de la LCC : entre autodiscipline et observateurs indépendants

La corruption est un problème officiellement central au Cameroun depuis la fin des années 90¹⁶. Le gouvernement s'est engagé à l'autodiscipline en ratifiant la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, et en créant des institutions dédiées : l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) le 31 mai 2005¹⁷, la Commission Nationale Anti-corruption du Cameroun (CONAC) le 11 mars 2006¹⁸ et le

16. Deux faits majeurs soutiennent cette position. D'abord le classement de l'ONG Transparency International et ensuite la lettre pastorale des évêques du Cameroun en 2000. En se basant sur la perception d'une certaine catégorie d'acteurs sociaux, l'ONG TI attribue à chaque pays une note permettant de le classer en fonction de l'intensité de la corruption. C'est à ce titre que, consécutivement, en 1998 et 1999, le Cameroun a été classé « pays le plus corrompu du monde ». Dans la même logique, les évêques du Cameroun, exprimant l'opinion d'une frange importante de la population camerounaise, publiaient en 2000 une lettre pastorale qui « attirait l'attention de l'opinion publique nationale sur l'impunité dont ne cessaient de bénéficier ceux qui ruinent l'économie nationale en détournant les fonds destinés à l'investissement public. Lire, www.leffortcamerounais.info/2006/07/lettre_pastoral.html; VAN HULTEN (M.), WEMPE (J.) Corruption, development cooperation and governance, Saxion University of Applied Sciences, 2008, pp.4-5.

17. Décret N° 2005/187 du 31 Mai 2005 portant création de l'Agence Nationale d'Investigations Financière (ANIF)

18. Décret N° 2006/088 du 11 Mars 2006 portant création de la Commission Nationale Anticorruption du Cameroun (CONAC)

Tribunal Criminel Spécial (TCS) le 14 décembre 2011.¹⁹ En outre, le pays s'est récemment doté d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) : elle repose sur des stratégies sectorielles et des stratégies de développement de piliers d'intégrité (qui ont pour objectif de renforcer le savoir faire et le savoir être des principales composantes institutionnelles et non institutionnelles de la société camerounaise). La mise en œuvre de la composante « stratégies sectorielles » de la SNLCC est dévolue aux Cellules de LCC (CLCC). C'est dans le respect de ce principe que la lutte contre la corruption dans le secteur forestier est prioritairement assignée à la CLCC du MINFOF.²⁰

Ces initiatives gouvernementales sont généralement appuyées par les PTF et la société civile locale, ces derniers oscillant entre le rôle de partenaires techniques et/ou financiers et celui d'observateurs indépendants. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Sectoriel Forêts Environnement (PSFE), la GIZ finance certaines activités anti-corruption de la CLCC du MINFOF à travers le Fonds Commun. De même, des ONG telles que le FODER contribuent à la lutte contre la corruption dans le secteur forestier simultanément en publiant des enquêtes indépendantes et en levant

19. Loi N°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création du Tribunal Criminel Spécial (TCS).

20. Entre Avril et Juin 2013, le FODER a organisé avec l'appui de la FAO et du PNUD, une série de formations des agents du MINFOF à la lutte anticorruption. L'objectif de cette initiative était de susciter la création des îlots d'intégrité dans le secteur des forêts et de la faune.

des fonds pour financer des formations aux agents du MINFOF .

Faiblesse des financements de la LCC : menace ou opportunité ?

En dépit de toutes ces mobilisations affichées, les résultats et le fonctionnement de la lutte contre la corruption au Cameroun restent, de l'avis général, insatisfaisants, et les succès provisoirement remportés doivent être consolidés.

Selon les présidents des CLCC, ces résultats seraient en particulier menacés par le manque de budgets de fonctionnement pour les cellules, budgets supposés être pris en charge par les administrations ou les ministères qui les hébergent. Selon les experts, le financement nécessaire pour la LCC au niveau national devrait être de un dollar par habitant, soit pour un pays comme le Cameroun, près de vingt millions de dollars ou dix milliards de FCFA. Or actuellement, le budget gouvernemental affecté à la lutte contre la corruption est d'environ quatre milliards de FCFA. Cela traduit l'importance des efforts qui restent encore à fournir par l'Etat.

En plus de son volume, l'allocation du budget gouvernemental semble aussi poser problème : elle favorise les institutions centrales (CONAC, ANIF, TCS) au détriment des cellules de LCC, pourtant plus proches des victimes (exemple d'anti-subsidiarité), et au sein des CLCC, l'usage des fonds a été jugé peu judicieux par l'étude commandée au cabinet AGORA sur un échantillon de six ministères (MINFOF non inclus) (AGORA, 2009, p.28).

On peut dès lors se demander si c'est la faiblesse du financement qui est la principale menace pesant sur la LCC au Cameroun ? Pas certain : outre le fait qu'une augmentation significative de ce financement est peu probable dans le contexte actuel, une telle injection de « carburant » monétaire dans un véhicule en panne faute de volonté politique suffisamment sérieuse semble non seulement inutile, mais probablement contre productif (s'il conforte la corruption).

Plus qu'une menace, cette limite financière de la lutte contre la corruption est peut-être une opportunité : en effet, faute de prétendre pouvoir faire « plus », les acteurs de la LCC sont sommés de faire « mieux », donc d'améliorer leurs méthodes, via des outils plus efficaces. C'est là l'une des qualités principales des Initiatives à Résultats Rapides (IRR) : faire mieux sans que cela ne coûte plus.

UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : LE DETOURNEMENT DE LA METHODE « INITIATIVE A RESULTATS RAPIDES »

Avec les IRR, plus de résultats pour moins cher : une révolution ?

Le processus IRR est une méthode dite orientée vers les résultats, conçue par Robert Schaffer et développée par l'Institut de la Banque Mondiale (Govindan et al, 2007), qui vise à éviter divers pièges constatés dans la conduite conventionnelle de projets (assistance technique internationale, cellules de mise en œuvre au sein des Ministères etc.) (Matta et al., 2002).

Les valeurs ajoutées de cette méthode sont les suivantes : les résultats larges (parfois difficilement quantifiables) sont atteints à relativement court terme (1-3 ans) grâce à l'addition de vagues successives (planifiées mais flexibles) d'initiatives à résultats plus petits (mais parfaitement S.M.A.R.T.²¹) et obtenus très rapidement (100 jours), qui bien que validés au sommet (implication concrète d'un ministre par exemple) sont définis et produits du bas vers le haut par les acteurs (versus des consultants), avec l'appui de coaches (versus des assistants techniques).

L'obtention rapide et quantifiée de résultats n'est pas le seul bénéfice de cette méthode, au contraire : c'est davantage la manière que le résultat qui fait la valeur d'une IRR (Matta et al., 2011, pp.15-55). Le processus lui-même (1) distingue et renforce les acteurs réellement motivés, même et surtout si ils travaillent à la base, (2) met en évidence les acteurs inertes ou même nuisibles, généralement cachés derrière l'argument du manque de moyens financiers, (3) démontre l'existence de réserves de compétences inemployées, généralement masquées par la rente du renforcement de capacités, et enfin (4) isole les véritables besoins financiers, les résultats des IRR étant obtenus à budgets constants, la seule dépense supplémentaire acceptée étant celle du coaching.

IRR contre corruption : du coaching à la gouvernance, de la gouvernance à la LCC

Le recours au coaching est pour beaucoup dans la spécificité de l'IRR et sa pertinence sur les enjeux de gouvernance listés ci-dessus : contrairement aux assistances techniques qui ont tendance à favoriser la promotion des indicateurs au détriment de la promotion des agents, ce qui de facto les conduit à fonctionner de haut en bas, de manière exclusive et avec une

21. Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time limited



Figure 3 : personnes impliquées dans l'IRR Bertoua-Ngaoundéré à l'occasion du lancement du projet intégré de lutte contre la corruption

faible redevabilité à l'égard des bénéficiaires de l'assistance (qui sont donc souvent frustrés), le coaching place la relation aux bénéficiaires au cœur de sa raison d'être. Se faisant, l'approche par le coaching considère que le succès du projet résultera moins de l'expertise de l'assistance technique que de la promotion des acteurs ayant démontré dans l'action qu'ils étaient réellement motivés et dédiés à leurs tâches.

Ces résultats systémiques proviennent de la « manière » spécifique des IRR, en particulier de l'application concrète des principes de subsidiarité (caution des autorités mais priorité aux équipes de terrain), d'inclusion (le coaching vise à promouvoir les acteurs de base) et de transparence (évaluation en équipe des résultats intermédiaires et finaux chiffrés) : autrement dit, les problèmes généralement issus de la mauvaise gouvernance (exclusion, opacité, centralisme), sont résolus par une méthode très directement et concrètement fondée sur les principes de la bonne gouvernance. Les IRR mettent en cohérence les fins et les moyens.

Dès lors, le passage de l'amélioration de la gouvernance à la lutte contre la corruption est assez naturel : en favorisant la redevabilité des agents publics, l'information des usagers, l'affichage des coûts réels des services publics, etc., les IRR renforcent les acteurs du secteur qui adoptent des attitudes et des comportements de probité ou d'intégrité, et symétriquement, isolent et fragilisent les agents corrompus. A terme, c'est le rapport de force entre les deux catégories, les probes et les corrompus, qui peut s'inverser et aboutir à une réduction significative des pratiques de corruption.

APPLICATION DE L'IRR POUR LA LCC EN SECTEUR FORESTIER : CAS DU RACKET DES TRANSPORTEURS DES DEBITES ISSUS DES FORETS COMMUNAUTAIRES

Modalités de mise en œuvre

La stratégie développée par le MINFOF pour faire face au problème du racket aux postes de contrôle forestier a consisté à implémenter plusieurs IRR et à ériger chaque zone assainie en îlot d'intégrité. L'une de ces zones est l'axe routier Bertoua-N'gaoundéré, où le MINFOF a exécuté une IRR entre août et novembre 2012 ayant l'objectif suivant : « en 100 jours, réduire de 30% le nombre de camions {en règle²²} de transport de produits issus des forêts communautaires, victimes de rackets par des agents du MINFOF ».

Un panel représentatif des parties prenantes a contribué à la formulation de l'IRR et a ainsi identifié trois résultats intermédiaires indispensables pour atteindre l'objectif final : les postes de contrôle illégaux sont éliminés, les modalités du contrôle forestier/routier sont formalisées et diffusées, et les dénonciateurs des pratiques de racket sont protégés.

Après que les responsables politiques eurent formalisé leurs engagements dans des « notes de défi », le processus d'IRR a été officiellement lancé et les plans d'actions et indicateurs ont été rendus publics.

22. Disposant de toutes les pièces administratives requises tant par le service des transports (carte grise, assurance, etc.) que par l'administration des forêts.

Trois équipes ont été constituées par le MINFOF : une première au niveau central, placée sous l'autorité du président de la CLCC et chargée de la coordination, et deux autres basées respectivement dans les délégations régionales de l'Est (à Bertoua) et de l'Adamaoua (à N'gaoundéré), équipes placées sous l'autorité des deux délégués régionaux et chargées d'assurer la mise en œuvre des IRR dans leur zone de compétences respectives. Sous la supervision de la CONAC et en partenariat avec l'Institut de la Banque Mondiale, le projet CHOC a appuyé la formation (des coaches, des membres d'équipes et des parties prenantes intervenant à divers niveaux du processus), le plaidoyer, le suivi et le coaching réalisés aux différents niveaux (ministre, président de la CLCC, chef d'équipes et membres des équipes).

Résultats après 100 jours

Les trois résultats intermédiaires ont été quasi tous atteints : d'abord, les postes de contrôle illégaux des Eaux et Forêts ont été rapidement éliminés. En revanche, malgré un programme de sensibilisation, le racket par les gendarmes s'est poursuivi pendant la durée de l'IRR (voir infra les conséquences différées).

Par ailleurs, les modalités de contrôle ont été réorganisées et formalisées comme suit : (1) les contrôles sont soumis à la signature d'ordres de missions ou de notes de services exigibles par les camionneurs contrôlés, (2) les agents sont identifiables par les usagers (port du badge d'identité décrit par une note du ministre), (3) la lettre de voiture²³ est le seul document exigible lors du contrôle forestier-routier et (4) la durée du contrôle forestier-routier ne dépasse pas 20 minutes, au-delà de quoi une notification de saisie portant l'objet de l'immobilisation du chargement doit être servie au camionneur.

Enfin, un numéro de téléphone destiné à recueillir les dénonciations et les plaintes des transporteurs a été mis en place au niveau du MINFOF. Géré par la CLCC, il a reçu 15 appels dénonçant des cas de rackets, les appels diminuant au fur et à mesure de l'IRR pour finir à 2 provenant de zones non couvertes par l'initiative. Aucun cas d'intimidation de dénonciateurs n'a été enregistré par les agents de la CLCC du MINFOF. Leur rapport indique en revanche que deux agents du MINFOF commis au contrôle forestier ont été sanctionnés suite aux dénonciations des transporteurs et après enquête de la CLCC (MINFOF, 2012, p.5).

23. Document signé par le MINFOF déterminant les quantités, l'origine et la destination des débités transportés

Après 100 jours, l'enquête finale a établi une baisse de 66% des cas de racket des transporteurs en règle sur l'axe Bertoua – N'gaoundéré, et les sommes payées illégalement aux agents du MINFOF commis aux postes de contrôle forestier ont été éliminées à 100% : au terme de l'IRR, seuls persistait le racket organisé par les gendarmes. Cette situation a été documentée dans le rapport final des IRR adressé à la CONAC.

Evaluation différée et comparative

Le résultat global de cette initiative a placé le MINFOF parmi les meilleurs scores en matière de LCC obtenus lors de la mise en œuvre de la SNLCC par les IRR soutenues par le CHOC²⁴. Les transporteurs et les forestiers communautaires ont exprimé leur satisfaction au ministre, en faisant le vœu d'une extension de l'initiative à l'axe N'gaoundéré- Kousséri. Les agents du MINFOF ayant contribué au succès de l'IRR ont également fait part de leur satisfaction : les nouvelles façons de faire acquises au cours de la mise en œuvre de l'IRR ont d'après eux constitué un réel renforcement de leurs capacités, et certains acteurs ont été promus consécutivement à leur rôle dans l'IRR. La CONAC a, lors de l'atelier de restitution finale, salué la nouvelle dynamique impulsée au MINFOF en matière de LCC.

Suite à une intervention du président de la CONAC auprès de la Présidence de la République, une correspondance du secrétaire général de la Présidence de la République a été adressée au ministre chargé de la Défense demandant l'adoption de mesures appropriées en vue de dissuader les gendarmes de racketter les transporteurs des produits issus des forêts communautaires. Les résultats de cette démarche seront appréciés lors de la prochaine consolidation et extension de l'IRR du MINFOF sur l'axe Bertoua-Kousséri²⁵.

Il faut souligner enfin que les agents du MINFOF sanctionnés lors de l'IRR ont ensuite dénoncé auprès du ministre l'équipe chargée du processus et notamment chargée de les sanctionner, comme étant elle-même corrompue.

24. Autres résultats d'IRR en LCC via CHOC : secteur « Santé », baisse du détournement des frais hospitaliers conduisant à une hausse de 60% des recettes dans 8 hôpitaux pilotes des régions du Centre, du Littoral et du Nord Ouest ; secteur « éducation secondaire », réduction de la vente illégale de places en 6ème et 1ère technique, conduisant à ramener à 60 élèves par classe les effectifs dans 9 lycées de Yaoundé et Bamenda ; secteur « ressources humaines » de la fonction publique, augmentation du nombre de dossiers traités en 100 jours de 6.400 à 12.600.

25. Cette nouvelle phase du processus a été lancée le 27 Août 2013 sous la supervision de la CONAC : huit régions (l'Est, l'Adamaoua, le Nord, l'Extrême Nord, le Sud, le Centre, le Littoral et le Sud Ouest) sont désormais concernées. L'objectif de performance est le même, bien que la problématique ait été étendue aux produits forestiers non ligneux.

Perspectives pour l'amélioration de la gestion forestière en Afrique centrale par la lutte contre la corruption

PREMIER DEFI : REUNIR LES CONDITIONS DE SUCCES DES IRR EN SECTEUR FORESTIER

Conditions générales de succès d'une IRR (hors LCC et hors foresterie)

Les IRR coûtant peu en ressources humaines, logistiques et financières, les conditions de succès sont en réalité moins techniques (compréhension de la méthode) que politiques (gestion des résistances au changement).

S'agissant des aspects techniques et proches du terrain, une IRR se distingue d'une assistance technique conventionnelle par son caractère très focalisé : une IRR n'est possible qu'à la condition qu'un objectif S.M.A.R.T. soit défini, c'est-à-dire un objectif chiffré atteignable en 100 jours, après un minimum de renforcement de capacité.

Le processus IRR se démarque également de l'assistance technique habituelle par le recours au coach : une condition de succès des IRR consiste en la sélection de coaches, c'est à dire de techniciens tournés davantage vers les aspects humains du problème à résoudre (enjeux politiques, culturels, sociaux et/ou psychologiques) qu'exclusivement vers les aspects techniques (enjeux sectoriels, procédures administratives et financières). Si ces coaches sont bien sélectionnés, leur formation spécifique n'est pas un réel défi.

S'agissant des enjeux politiques, dans les sociétés très pyramidales d'Afrique centrale, le soutien de haut niveau

est une condition incontournable pour la conduite d'une IRR. Généralement sélectionnés par l'ordre établi, ou convertis par cet ordre, les décideurs politiques soit défendent leurs positions en enterrant les réformes, soit au contraire ambitionnent de meilleures positions en conduisant eux-mêmes des réformes considérées comme nécessaires par les pressions extérieures (notamment des PTF), convaincus comme Tancredi Falconeri, personnage du roman *Le Guépard* (Tomasi di Lampedusa, 1958) que « si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change ». Dès lors, si l'objectif des promoteurs des IRR est le changement, leur défi sera de saisir opportunément les vellétés de transitions annoncées dans les agendas politiques des réformateurs pour tenter de les traduire en mutations véritables.

Enfin, en amont, puisque ce segment du processus anticipe ordinairement la décision politique, les promoteurs d'IRR devront convaincre les techniciens chargés du développement des projets de coopération susceptibles d'inclure ces IRR, qu'ils soient PTF ou homologues ministériels. Or il s'avère nécessaire d'anticiper d'éventuelles résistances au changement chez ces décideurs dont certains sont rentiers du statu quo actuel. En effet, la mise en œuvre d'une IRR ne suppose qu'un seul coût additionnel par rapport aux activités normales d'une administration, à savoir le coût du coaching, le reste reposant sur une simple réorganisation des moyens disponibles. Or de fait, certains responsables impliqués de part et d'autre de l'aide publique au développement (APD) ne sont pas

spontanément favorables aux « technologies appropriées » caractérisée par le « small is beautiful » (Schumacher, 1973). Consciemment ou non, ces décideurs bénéficient d'une rente²⁶ produite par des projets à gros budgets centralisés, dédiés aux moyens (les célèbres « capacités » qu'il faut sans fin renforcer, surtout au sommet) davantage qu'aux résultats (rarement quantifiables ou quantifiés, au-delà du taux de décaissement).

On aurait pu s'attendre à voir parmi les conditions « difficiles mais critiques » à réunir pour le succès d'une IRR, l'adhésion des agents de terrain, car eux aussi ont très probablement de multiples raisons de résister aux changements envisagés à travers les IRR : sans leur adhésion, pas d'IRR efficace. Pourtant, cette condition n'est pas la plus difficile à réunir car les agents de terrain ont aussi à gagner à ces changements : en effet, ils sont les plus petits bénéficiaires des dysfonctionnements que les IRR visent à supprimer (y compris la corruption), et simultanément, ils en sont également parmi les principales victimes, en tant que maillons faibles de ce système pervers : peu de perspectives de carrières, de reconnaissance et de satisfactions professionnelles (Cerrutti et al., 2012). De plus, en tant que citoyens socio-économiquement vulnérables, ils mesurent bien ce que leur coûtent les blocages similaires provoqués par la corruption dans les autres services publics (éducation, santé etc.). Autrement dit, s'ils ont souvent à perdre dans une correction des dysfonctionnements par des IRR, ils ont aussi à y gagner – parfois même davantage. Ils sont donc susceptibles d'être des partisans des IRR, pour peu que les promoteurs parviennent à leur montrer que les pertes directes, particulières et immédiates provoquées par les vagues d'IRR peuvent être compensées par des bénéfices indirects, collectifs et durables.

Conditions de succès spécifiques à la lutte contre la corruption et au secteur forestier

Il n'y a en fait pas de conditions spécifiques à ce sujet et à ce secteur : plutôt une élévation très significative des défis déjà listés ci-dessus, du fait des importances cumulées des enjeux financiers et sociaux liés à la corruption d'une part, à la foresterie d'autre part.

Dans bien des secteurs, la corruption constitue une fraction très élevée des revenus des fonctionnaires²⁷ : dans le cas

26. Sous forme de consultations, de per diem et autres frais de mission, de productions de rapports, de formations etc.

27. Une enquête réalisée dans le cadre de l'élaboration de la SNLCC du Cameroun indique que les agents publics se battent pour occuper les postes corruptogènes même si a priori ils semblent plus contraignants. C'est le cas des agents du MINFOF qui négocient leur affectation aux postes de contrôles routiers. De l'effectivité de cette pratique, est né le terme « postes juteux » en référence aux postes où les avantages issus de la corruption sont importants.

du MINFOF, cela s'élève jusqu'à 50% chez les agents de terrain (Cerutti et al. 2012). On peut comprendre que la résistance au changement provoqué par une IRR soit particulièrement prononcée quand il s'agit d'un si grand impact sur le niveau de vie (en comparaison de la réforme d'un quelconque processus managérial). C'est pourquoi cette « radicalité » du champ constitué par la corruption forestière doit être prise en compte notamment durant l'étape de recrutement des pivots des IRR que sont les coaches : la lutte contre cette corruption semble peu compatible avec d'éventuelles tiédeur éthiques, donc les recruteurs auront plutôt à se demander quel niveau de militantisme viser.

Parmi les secteurs économiques en Afrique centrale, la foresterie est bien souvent le premier employeur du privé et le second employeur du pays juste derrière l'Etat : on comprend que tout changement qui modifierait la structure de ce secteur (notamment l'équilibre entre formel et informel, industriel et artisanal, national et international) impacterait par exemple le taux de chômage²⁸ ou l'aménagement du territoire notamment dans les zones rurales, qui constituent le réservoir électoral de beaucoup de décideurs politiques.

A la croisée se situe donc la question de la corruption dans le secteur forestier : presque 4 milliards de francs CFA (6 millions d'euros) de paiements illégaux seraient collectés par les agents du MINFOF chaque année dans le seul sous-secteur du sciage artisanal au Cameroun (Cerutti et al. 2012). On comprend qu'à défaut d'être techniquement différent d'un équivalent sur un autre sujet et dans un autre secteur, un programme d'IRR contre la corruption dans le secteur forestier est parmi les plus difficiles à mettre en place et à pérenniser – et donc que les conditions de succès listées ci-dessus doivent être étudiées avec soin.

SECOND DEFI, INTEGRER LES IRR DANS UNE BOITE A OUTILS DE LCC ADAPTEE AU SECTEUR FORESTIER

Dans un contexte particulièrement difficile (ancienneté simultanément des réseaux de pouvoir et de corruption au Cameroun (International Crisis Group, 2010), persistances postcoloniales, crise économique mondiale en général et de l'APD en particulier, crise de l'état après plusieurs décennies « d'ajustements » néolibéraux etc.)

28. Etant entendu que l'emploi est souvent le premier volant d'adaptation du secteur privé.

la lutte contre la corruption ne peut pas être gagnée grâce à une seule méthode « magique » : poursuivre les études des réseaux et mécanismes de corruption, intensifier les plaidoyers politiques et éduquer les générations futures sont par exemple des priorités. Cependant, en plus de cela, les actions pragmatiques de terrain doivent s'intensifier et pour ce faire, l'approche « outils » illustrée par l'IRR recèle un grand potentiel de résultats concrets.

Comme la lutte contre la corruption au Cameroun est un sujet qui sous-tend quasiment toutes les relations entre le gouvernement et les PTF, les recommandations très opérationnelles que des organisations de lutte contre la corruption telles que LAGA (Drori, 2013), Transparency International ou U4 (Anti-Corruption Resource Centre) ont été capitalisées : les outils brièvement présentés ci-dessous visent principalement à promouvoir plus ou moins simultanément la redevabilité des acteurs et la transparence des processus.

Le lancement « d'alertes »

La transparence caractérise un processus décisionnel ou opérationnel qui met à la disposition des parties affectées par la décision ou l'action, toutes les informations nécessaires à son suivi et à son évaluation, d'une manière adéquate (UN-ESCAP, 2013).

Un élément clé de la transparence, et au-delà, de l'émergence d'une nouvelle « hyper-citoyenneté » (Bourdon, 2013), est la promotion et la protection des « lanceurs d'alerte » (ou dénonciateurs) – dont le rôle fait encore débat²⁹. En dévoilant des cas de mauvaise gouvernance, ces dénonciateurs en dérangent les bénéficiaires et doivent donc être protégés, sur une base juridique robuste : le gouvernement des USA dispose de plusieurs lois incluant cette question, notamment la loi Sarbanes-Oxley de 2004 (liés aux scandales Enron et Worldcom), le Whistleblower Protection Act (Whitaker, 2007) et le Occupational Safety and Health Act. En France, si l'article qui protégeait les lanceurs d'alertes a été retiré de la loi sur la transparence en juillet 2013, une loi de protection des lanceurs d'alerte dans les domaines sanitaires et environnementaux a cependant été adoptée en avril de la même année, et le code du travail protège les salariés-lanceurs d'alerte en cas de harcèlement moral, de corruption, de risque sanitaire et environnemental. Cependant, ces lois, bien que nécessaire³⁰, ne suffisent

pas, car il est fondamental que soient mis à la disposition des lanceurs d'alerte des outils sécurisés de déclaration anonymes sur le web (cas du OSH Act³¹) ou via les lignes téléphoniques. Les questions pratiques d'anonymat, de vérification et de traitement des dénonciations en aval sont difficiles à résoudre sur le terrain. Ces outils restent donc à renforcer et à généraliser, en particulier quand on veut promouvoir la bonne gouvernance du bas vers le haut.

Le suivi des dépenses publiques

Dans le même registre de la transparence, mais à un niveau beaucoup plus technique et sectoriel, il existe des outils de suivi des dépenses affectées aux services publics, depuis leurs origines (Trésor Public) jusqu'à leurs destinations (écoles, cantonnements etc.), permettant notamment d'identifier les éventuelles erreurs de parcours. L'un de ces outils, le « Public Expenditure Tracking Surveys » (PETS), est devenu mondialement célèbre dans les années 90 quand en Ouganda, il a contribué à faire baisser le niveau de détournement des subventions pour les écoles primaires de 80% à 20%, notamment en permettant l'information transparente et précise des directeurs d'écoles et des parents d'élèves (Hubbard, 2007). Le Projet International sur les Budgets (IBP) a également montré (Rumkumar, 2008) que de nombreux autres outils relatifs au suivi de l'argent public, souvent plus focalisés sur des points chauds locaux (audits populaires, campagnes d'informations budgétaires, audiences publiques etc.), avaient été développés par des organisations de la société civile, parfois avec grand succès³². En conclusion de son évaluation des initiatives de suivi de l'argent, le Centre de Ressources Anti-Corruption U4 (Sundet, 2008) a démontré d'une part que chaque acteur devait adopter un outil adapté à sa problématique et à son échelle d'action, et d'autre part, que ces outils techniques, pour être utiles, devaient absolument être utilisés dans le cadre de processus politiques – qu'ils soient à l'origine gouvernementaux ou non-gouvernementaux.

Le suivi de l'application des lois

Enfin, plus près de la foresterie, il existe dans le secteur connexe de la conservation des espèces menacées, des systèmes de suivi de l'application des lois (SAL), tels que MIST, qui peuvent mettre à la disposition des Parties les données relatives aux efforts et aux résultats des patrouilles de lutte contre le braconnage sur le terrain. Les principales

29. voir les cas récents de Hervé Falciani dans le secteur financier, Edward Snowden dans le secteur du renseignement ou Bradley Manning dans le secteur militaro-diplomatique

30. Existente également en Grande Bretagne, Nouvelle Zélande, Australie ou Afrique du Sud.

31. <http://www.dol.gov/compliance/laws/comp-whistleblower.htm>

32. Voir notamment les résultats des campagnes de MKSS en Inde (<http://www.mkssindia.org/media/>)

applications concrètes dans la région peuvent être évaluées en RDC et au Gabon (Calaque, 2013) et le remplaçant de MIST, nommé SMART³³, est déjà soutenu à travers le monde (138 sites prévus en phase 2, principalement en Afrique et en Asie) par un important consortium de six membres (principalement ONG), 3 partenaires (dont une administration gouvernementale) et trois donateurs. Comme pour les PETS, la force de MIST-SMART est de diagnostiquer l'efficacité (ou non) de la lutte contre le braconnage en brousse, mais sa faiblesse est de ne pas traiter directement les éventuelles inefficiences, dans la mesure où ce traitement est davantage politique que technique.

Le renforcement de l'application des lois

Si les PTF et la société civile peuvent assez directement contribuer au renforcement de plusieurs piliers de la bonne gouvernance tels que la transparence ou la redevabilité (voir infra), et peuvent même contribuer à l'élaboration des lois sous-tendant cette bonne gouvernance, il leur est souvent plus difficile de renforcer directement l'application des lois, cette application relevant des forces de l'ordre, qui appartiennent au domaine régalién de l'Etat.

Pourtant, dans le cadre de partenariats noués avec certains états d'Afrique centrale et maintenant de l'Ouest, un réseau d'ONG et de projets baptisé EAGLE³⁴ (Eco Activists for Governance and Law Enforcement) se consacre exclusivement au renforcement de l'application des lois fauniques et, depuis peu, au Gabon, de l'application des lois forestières également. Leur modèle commun repose sur l'appui ou sur la prise en charge de quatre étapes cruciales (et relativement standardisées) : les enquêtes, les opérations de police, les suivis juridiques et les initiatives de médiatisations.

Concrètement, dans le nord et l'est du Gabon par exemple, les enquêteurs du projet local de EAGLE consacré à la foresterie illégale (et appelé ALEFI³⁵) ont appuyé les autorités gabonaises pour l'identification de trois compagnies suspectées d'actes illégaux : entre janvier et juin 2013, quatre puis cinq containers et trois scieries ont ainsi été perquisitionnés, des réseaux délinquants ont été identifiés et des activités illégales ont fait l'objet de procès verbaux – ce qui a donné lieu à plusieurs tentatives de corruption (par exemple, 15 millions de CFA proposés par un forestier arrêté pour être élargi immédiatement). Près de Libreville, des informateurs

de ALEFI ont permis à des équipes du Ministère des Forêts, accompagnées des juristes de ALEFI, de saisir par exemple près de 400 m³ d'okoumé, ou de tracer des détournements de grumes sur les parcs à bois, ou encore de constater une exploitation forestière dans un parc national.

Les juristes de ALEFI ont ensuite soutenu les autorités (Ministère des Forêts et/ou gendarmes) dans les arrestations préventives, les rédactions de procès verbal et les montages de dossiers de déferrement – par exemple, pour deux responsables d'exploitations, un transporteur, un chef de cantonnement des Eaux et Forêts et même un directeur provincial des Eaux et Forêts.

Des instructions ont parfois eu lieu, ainsi que des procès. Certains se sont conclus par des peines clémentes en regard des infractions commises : des amendes dont le montant n'était pas dissuasif, compte tenu des bénéfices malgré tout préservés. Parfois, les bois saisis ont été vendus lors d'enchères transparentes, constituant un véritable manque à gagner pour l'opérateur ; d'autres fois, les bois saisis ont été restitués de manière trouble.

Au delà des aspects judiciaires, le projet ALEFI pose crument des questions économiques et stratégiques : le fossé que ALEFI constate entre les pratiques verbalisées d'une part et la législation sur l'aménagement forestier ou les normes d'industrialisation et de transformation est tel que « ces sociétés ne rentreront jamais dans la légalité. Les exigences techniques de l'aménagement forestier sont au-delà de leur capacité technique, ces sociétés n'ayant aucun personnel dédié à ces aspects (aménagiste, cartographe, juriste...). » (Conservation Justice, 2013). L'une des compagnies visée a préféré disparaître avant la fin de la procédure judiciaire, preuve que la lutte pour l'application des lois et contre la corruption peut contribuer très directement à l'assainissement du secteur forestier.

TROISIEME DEFII, DEPLOYER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE BON SENS (SUBSIDIARITE, THEORIE ET PRATIQUE)

Du client à la forêt : possibilité d'une lutte contre la corruption par la remontée de filière

Lorsque l'un des maillons de la chaîne forestière est l'objet d'une corruption (par exemple lors du transport), le bois ainsi commercialisé doit être considéré comme illégal : la LCC dans le secteur forestier peut donc être

33. <http://smartconservationsoftware.org/>

34. Initié et animé par LAGA (The Last Great Ape Organization), ONG basée au Cameroun.

35. <http://www.conservation-justice.org/wordpress/?p=870>

incluse dans la lutte plus large contre la corruption d'une part (voir infra), et dans la lutte plus large contre la foresterie illégale, d'autre part.

C'est à la fin les années 90³⁶ que les pays développés ont reconnu que la faible surveillance de leurs achats de bois, (notamment tropicaux) contribuait au maintien d'une foresterie illégale, qui elle-même contribuait simultanément au sous-développement rural et à la déforestation – sans parler de liens ponctuels avec le crime organisé ou les conflits armés.

Pour lutter contre cette foresterie illégale en amont, certains de ces pays ont décidé de renforcer le contrôle de leurs importations de bois en aval : en 2008 les USA ont adopté un amendement du Lacey Act pour l'étendre aux bois illégaux, en 2010 la Suisse a promulgué une ordonnance sur la déclaration des bois et produits dérivés et en 2011 l'Australie a promulgué l'Illegal Logging Prohibition Bill. Il est trop tôt pour évaluer les impacts de ces décisions sur le niveau d'illégalité des filières forestières tropicales (ITTO, 2011)³⁷ – de même sur leurs niveaux de corruption.

Face au problème de la foresterie illégale, l'Union Européenne a adopté en 2003, sous le nom de FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade), un plan d'action plus ambitieux car visant conjointement la régulation de la demande de bois mais aussi de l'offre des pays producteurs, en renforçant l'application des lois mais également la gouvernance sectorielle, notamment grâce à la signature d'accord de partenariat volontaire (APV) et grâce à des programmes thématiques de coopération. Dix ans plus tard, d'après la Commission Européenne (CE, 2012), des résultats de FLEGT semblent positifs du côté de la demande, avec l'entrée en application dans l'Union Européenne de la Directive Bois en mars 2013, et du côté de l'offre, avec l'amélioration de la gouvernance sectorielle dans les 13 pays engagés dans les APV (dont le Cameroun, avec six autres pays Africains).

Cependant, les composantes de la gouvernance qui ont été améliorées semblent être surtout la participation des Parties Prenantes et l'actualisation des cadres juridiques, à l'occasion des négociations des APV, et

dans une moindre mesure, la transparence de certaines données sectorielles : les premiers APV n'ayant été ratifiés qu'assez récemment, on ne sait pas encore dans quelle mesure ils contribueront à une meilleure application des lois forestières sur le terrain. Pour l'heure, le programme thématique « Observateurs Indépendants » a fourni des illustrations intéressantes d'activités forestières illégales, mais n'a pas contribué à des condamnations judiciaires de ces activités. Plus spécifiquement sur la LCC dans le secteur, la Commission Européenne mentionne dans son bilan du FLEGT les succès de l'Indonésie dans sa lutte contre le blanchiment d'argent lié à la forêt³⁸, ainsi que le programme Forest Governance and Integrity (FGI) de Transparency International (bien que FGI ne mentionne pas FLEGT sur son site Web), mais ces deux exemples concernent uniquement l'Asie-Pacifique.

A ce sujet, il est unanimement reconnu que l'un des grands défis de la légalité de la foresterie en Afrique Centrale concerne les filières Asiatiques. En 2009, la Chine a mis en place avec l'Union Européenne un mécanisme bilatéral de coordination sur la foresterie illégale. Lors du 5ème Forum sur la Coopération Sino-Africaine en 2012, la foresterie a enfin été évoquée (elle représente 4% de l'ensemble des échanges sino-africains selon le Gouvernement Chinois). En 2013 a été lancée la China-Africa Forest Governance Learning Platform qui succède au Forest Governance Learning Group lancé en 2003 par l'International Institute for Environment and Development (IIED). La Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et ses partenaires du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) veulent également développer des relations institutionnelles avec la Chine sur la question de la foresterie. Cependant, ces initiatives sont encore loin de produire des résultats concrets en termes de légalité de la foresterie sur le terrain – encore moins en termes de lutte contre la corruption.

On voit donc que partir de la demande (en Amérique, en Europe ou en Asie) est utile mais reste une voie difficile et lente pour réduire la corruption forestière au niveau de l'offre, c'est à dire dans les pays producteurs, et plus encore dans les forêts et dans les communautés.

36. La foresterie illégale a ainsi été incluse dans le « G8 Action Programme on Forests » de 1998

37. ITTO souligne cependant qu'une enquête très médiatisée d'agents fédéraux américains chez le célèbre fabricant de guitares Gibson à Nashville a contribué à faire connaître le Lacey Act parmi les importateurs américains de bois tropicaux.

38. Emprisonnement du Gouverneur de l'East Kalimantan et du propriétaire de plantations de palmiers à huile qui l'avait corrompu, pour émission de permis illégaux ayant conduit à la déforestation de millions d'hectares de forêt entre 1992 et 2002 ; 37,5 millions de dollars ont été restitués au Gouvernement à l'occasion de cette procédure.

Du local au central : la lutte contre la corruption par la subsidiarité (si la corruption vient du haut, il faut que la lutte contre la corruption vienne du bas !)

La gouvernance du Cameroun ne fonctionne pas de manière subsidiaire : en effet, le gouvernement du Cameroun, comme ses voisins d'Afrique centrale, a hérité du colonisateur français une structure et un fonctionnement jacobin centralisateur, initialement destinés à consolider l'érection d'états-nation au sens européen du terme (Doumbé Bille, 2004), puis utilisé pour maintenir le pouvoir en place. Dans ce contexte, les vellétés de décentralisation, surtout inspirées par les PTF mais à l'évidence pas réellement portées ni par les gouvernements successifs, ni par les communautés locales, n'ont pas connu de concrétisations suffisamment pertinentes pour redistribuer le pouvoir public vers les acteurs proches du terrain, ou pour renforcer la subsidiarité des prises de décisions effectives. N'ayant pas pu (ou pas voulu ?) (CHABAL et DALLOZ, 1999) imposer au pouvoir central cette subsidiarité, les acteurs locaux sont restés les moins influents dans la gouvernance nationale en général et dans la gouvernance forestière en particulier. Il découle de ce constat du rapport de forces politiques entre acteurs centraux et locaux, que ce centralisme du pouvoir ne sera pas spontanément réformé par le pouvoir central lui-même.

La corruption au Cameroun ne fonctionne pas non plus de manière subsidiaire. Etant structurellement liée au pouvoir, elle est essentiellement centrale dans un pays comme le Cameroun, et se distribue vers les échelons locaux à mesure que le centre délègue une partie de son pouvoir vers la périphérie. Dès lors, et pour les mêmes raisons que pour la décentralisation politique, la lutte contre la corruption ne sera pas spontanément menée par le pouvoir central lui-même – au-delà du jeu nécessaire imposé par les relations avec les PTF, jeu qui n'a que peu de conséquences à ce jour.

En effet, les PTF aussi ont une certaine difficulté à appuyer une véritable subsidiarité au Cameroun.

Certains, notamment les anciens « protecteurs », très engagés dans l'appui au pouvoir central en place, ne peuvent pas établir avec ce pouvoir le rapport de force nécessaire pour débloquer la mise en œuvre effective de la décentralisation et concomitamment, d'une lutte contre la corruption véritable. D'autres font de la subsidiarité un principe pour leur propre fonctionnement et disent par conséquent promouvoir son application partout dans le monde, mais souvent pour des raisons managériales et financières (procédures rigides, coûts élevés de fonctionnement, rapports expatriés/nationaux etc.), ils ont un accès insuffisant aux acteurs locaux pour pouvoir concrètement et durablement les appuyer dans leurs négociations politiques en faveur d'une plus grande décentralisation, qui pourrait inclure ou au moins faciliter une lutte contre la corruption centripète. Enfin, l'action de la majorité des ONG transnationales implantées dans la sous-région d'Afrique centrale n'ont pas véritablement réussi à soutenir la mise en place des processus aboutissant à une effectivité du principe de subsidiarité.

Au niveau local, les acteurs corrompus disposent d'un pouvoir limité et peuvent donc être contrecarrés, mais ils sont très nombreux : il est donc possible de leur imposer ponctuellement des IRR anticorruption par leurs supérieurs, mais le défi à relever est de multiplier les IRR et de les associer à d'autres approches de lutte contre la corruption (tels les îlots d'intégrité) pour créer et stabiliser de vastes zones d'intégrité, où les agents intègres peuvent se renforcer (approche géographique quantitative et qualitative).

Au niveau central, les acteurs corrompus ont un pouvoir très élevé mais ils sont peu nombreux : par conséquent, il est possible de les mettre en minorité face à leurs subordonnés intègres, une fois que ceux-ci seront suffisamment nombreux, donc le défi à relever est d'utiliser les IRR de LCC pour promouvoir les carrières des meilleurs agents intègres (en application d'une approche politique qualitative et verticale).

CONCLUSION

Malgré de nombreux efforts techniques (promotion de l'aménagement forestier et même de la certification) et financiers (budgets nationaux, emprunts et dons internationaux en faveur de la gestion durable des forêts), la durabilité de la foresterie semble encore loin d'être acquise : menacée par la montée en puissance d'autres usages des terres, les forêts du Bassin du Congo le sont également par leur surexploitation artisanale ou industrielle (Ernst et al., 2013), et si le taux de déforestation est encore modéré aujourd'hui, c'est surtout pour des raisons de démographie et de sous-développement des infrastructures, mais la plupart des scénarios sont pessimistes quant à l'avenir de la forêt dans la sous-région.

Si l'on pose l'hypothèse que le maintien de ce patrimoine biologique et culturel ainsi que de cette ressource renouvelable reste une priorité politique dans la zone COMIFAC, mais qu'il est condamné si l'on poursuit dans la voie actuelle, alors il y a lieu d'interroger le paradigme utilisé depuis des décennies dans les négociations entre gouvernements et PTF. Ce paradigme repose sur deux postulats et une déduction: les causes majeurs de déforestations et/ou de dégradation sont principalement techniques (qualités de l'aménagement forestier à l'échelle de la concession et de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale etc.), les solutions techniques sont disponibles (multiples « bonnes pratiques » déjà intégrées ou en cours d'intégration dans les lois et certificats, méthodes sophistiquées de planification spatiale etc.), donc ce seraient les « capacités » (financières, humaines, logistiques) qu'il resterait à « renforcer » pour la bonne mise en œuvre de ces solutions.

Plusieurs éléments semblent manquer dans ce modèle d'analyse et d'action, ou tout au moins, y sont gravement sous-évalués, parmi lesquels la mauvaise gouvernance du secteur, gangrené par une corruption systémique.

En effet, en faisant passer certains intérêts particuliers avant l'intérêt commun, la corruption devenue systémique parasite tous les secteurs productifs à un tel degré qu'elle empêche la mise en œuvre effective de tout mécanisme de durabilité : concrètement, l'exemple du racket sur l'axe Bertoua-N'gaoundéré au Cameroun illustre le fait que cette corruption, instaurée depuis les centres de décision jusqu'au terrain, fait que les agents chargés de garantir la durabilité de la foresterie sont devenus les principaux responsables de sa non-durabilité.

Dès lors, la lutte contre la corruption doit être une priorité majeure de toute politique crédible de gestion durable des forêts du Bassin du Congo.

Techniquement, cette lutte ayant été négligée très longtemps dans le secteur forestier, les méthodes pragmatiques sont encore à développer. Les IRR, testées pour lutter contre le racket des transporteurs de débités issus des forêts communautaires, semblent démontrer qu'il est possible d'améliorer, au moins provisoirement³⁹ et très rapidement, les réglementations locales et leur respect, de mieux informer les usagers (y compris des voies de recours), d'augmenter la transparence de la délivrance des services publics et, pour terminer, d'accroître la redevabilité de tous les acteurs, y compris les agents de l'Etat.

En améliorant ainsi la gouvernance forestière locale au Cameroun, les IRR ont contribué à la durabilité de la foresterie. Naturellement, les IRR seules ne peuvent instaurer et pérenniser cette gouvernance indispensable à la durabilité : d'autres méthodes et outils, disponibles ou en développement, à mettre en œuvre directement

39. En dépit d'une année de suspension du processus IRR au MINFOF avant le lancement d'une nouvelle phase dite de « consolidation et d'extension », la situation sur l'axe considéré ne se serait pas dégradée, si l'on en croit les dénonciations qui n'ont pas augmenté.

dans le secteur forestier ou dans les secteurs connexes, doivent être utilisés rapidement en complément des IRR pour amplifier et consolider les résultats des IRR. Tous ces tests devront ensuite être valorisés et dupliqués pour constituer une masse critique fiable d'acteurs soutenant de véritables îlots d'intégrité. L'enjeu tactique est de passer de l'expérimentation à échelle réduite vers la généralisation, pour dépasser l'approche « projet » et réussir une approche « outil » - et ainsi échapper aux « pilotes » sans lendemain.

L'enjeu de cette lutte contre la corruption par les IRR et d'autres outils dépasse la multiplication d'îlots d'intégrité et vise une véritable durabilité du secteur forestier, donc une corruption réduite à minima : pour affaiblir suffisamment le système de corruption dont les principaux bénéficiaires, et donc les forces, sont concentrés au sommet, il est nécessaire (même si pas suffisant) de mobiliser les parties les plus lésées par ce système, qui se trouvent en périphérie, et qui par leur nombre sont susceptibles d'inverser le rapport de force entre réseaux corrompus et réseaux intègres. La boîte à outil de lutte contre la corruption évoquée ici, en améliorant simultanément l'éthique et l'efficacité des services publics (tels que la régulation de la foresterie), peut contribuer à faire changer la crainte

de camp. Une telle inversion de pouvoir en bas, au profit des agents intègres et motivés, conduirait les agents réfractaires à la lutte contre la corruption, si ce n'est à adopter sincèrement des valeurs d'intégrité, du moins à renoncer à leurs pratiques de corruption. De manière centripète, une telle évolution pourrait contribuer à libérer les moyens, notamment humains, nécessaires à la mise en œuvre des techniques de foresterie durable, aujourd'hui disponibles mais sous-exploitées.

Il faut souligner enfin qu'au delà de la durabilité de la foresterie, la lutte contre la corruption s'inscrit dans une vision systémique qui fait de la redevabilité, de la transparence, de l'inclusion et de la subsidiarité, les conditions qu'il faut absolument réunir pour instaurer un débat véritablement démocratique sur les politiques environnementales nationales. Si un tel défi n'est pas relevé par les parties inquiètes de l'avenir des forêts d'Afrique Centrale, alors le débat restera technocratique et échouera à résoudre les problèmes. Si au contraire les parties s'engagent dans cette voie, alors non seulement des solutions durables pourront émerger, mais cela constituera une source d'inspiration pour le développement de politiques démocratiquement pertinentes dans d'autres secteurs et par delà, pour l'ensemble de la société.

Bibliographie

1. AGORA, Etude complémentaire sur les cellules ministérielles de LCC en vue de leur diagnostic et de leur reconfiguration, Yaoundé Septembre 2009, p.28.
2. BINAM BIKOÏ (C.), SIPEHOUCO METCHEBONG (J.), NTAMACK (H.), Etude sur l'état des lieux des pratiques de corruption dans le secteur des forêts et de la faune, Yaoundé, Septembre 2012, 63p.
3. BOURDON (W.), Protégeons mieux les lanceurs d'alerte, 2013, Le Monde, http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/07/24/protegeons-mieux-les-lanceurs-d-alerte_3453124_3232.html.
4. BROMLEY (D) and FOLTZ (J), Sustainability under siege: Transport costs and corruption on West Africa's trade corridors, 2011, Natural Resources Forum 35, 32–48.
5. CALAQUE (R.), Suivi de l'application des lois dans les aires protégées : nécessaire à la conservation mais insuffisant à la bonne gouvernance, Nouvelles aires protégées d'Afrique Centrale, N° 64 Mai 2013, pp.1-10.
6. CARRERE (R.), Le droit des peuples autochtones à vivre en isolément volontaire, Bulletin du WRM, n° 87 Octobre 2004, p.81.
7. CARRET (J-C) L réforme de la fiscalité forestière au Cameroun, Débat politique et analyse économique, BOIS ET FORÊTS DES TROPIQUES, 2000, N° 264, 37-53
8. CASTAGNE (E.), Le Guépard: Giuseppe Tomasi di Lampedusa (Vol. 107), Editions Bréal, 2007, 143p.
9. CERRUTTI (P.), TACCONI (L.), LESCUYER (G.), NASI (R.), Cameroon's hidden harvest : commercial chainsaw logging, corruption and livelihoods, Society & Natural Resources, October 2012, pp. 539-553.
10. CERRUTTI (P.), TACCONI (L.), LESCUYER (G.), NASI (R.), Cameroon's hidden harvest : commercial chain saw logging, corruption and livelihoods, Society & Natural Resources, October 2012, pp. 539-553.
11. CHI (S.E), MATHO (A.), Cameroun: Le chemin de croix administrative des exploitants des forêts communautaires, www.camer.be
12. CHABAL (P), DALLOZ (J-P), L'Afrique est partie !: du désordre comme instrument politique, *Économica*, 1999 - 196 pages
13. COLCHESTER (M.), Fumée de métal : les effets du contact sur la santé, Bulletin du WRM n° 87 octobre 2004, p. 67.
14. Conservation Justice, exploitation forestière illégale : premiers résultats du PANEFI, Gabon, juillet 2013, 4 pages.
15. de WASSEIGE (C) et AL, Les Forêts du Bassin du Congo – État des Forêts 2010, Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (OFAC), 2012
16. Décret N° 2006/088 du 11 Mars 2006 portant création de la Commission Nationale Anticorruption du Cameroun (CONAC).
17. Décret N° 2005/187 du 31 Mai 2005 portant création de l'Agence Nationale d'Investigations Financière (ANIF).
18. Décret N°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.
19. DOUMBE BILLE (S.), Le droit forestier en Afrique Centrale et Occidentale : Analyse comparée, Etude juridique de la FAO en ligne, n° 41, décembre 2004.
20. DRORI (O), LAGA, « Investing in Governance - Being a Smart Donor in the Forest Sector », 2013, 5 pages.
21. ELOI (L.), Pourquoi nos inégalités polluent la planète, Terra Eco, 20 juillet 2013, http://www.terraeco.net/pourquoi-nos-inegalites-polluent_5000.html
22. ERNST et AL. "National forest cover change in Congo Basin: deforestation, reforestation, degradation and generation for the years 1990, 2000 and 2005." *Global Change Biology* Volume 19, Issue 4, pages 1173–1187, April 2013
23. FERRARO (P.), Corruption and conservation : The need for empirical analyses. A response to Smith & Walpole, *Oryx* Vol 39 No 3 July 2005 p. 1.
24. GOVINDAN (N.), CHAMPAGNE (E.), SJETNAN (C.), Madagascar : Building Decentralization Capacity through Rapid Results Initiatives, World Bank Institute Working Papers, Stock N° 37268, 2007, p.1.
25. HUBBARD (P) Putting the power of transparency in context : information's role in reducing corruption in Uganda's education sector. Center for Global Development, Working Paper n°136, 2007, 10 pages.
26. International Crisis Group, Cameroun : les dangers d'un régime en pleine fracture, 2010.
27. KAMTO (M.), Le droit de l'environnement en Afrique, EDICEF/AUPELF, 1996, 416p.
28. KARSENTY (A.), Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique Centrale, Cahier du GEMDEV n°30- Quel développement durable pour les pays en développement ? Novembre 2005, pp.219-239.
29. Loi N°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création du Tribunal Criminel Spécial (TCS).
30. Loi n°94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.
31. MATTA (N), RISCHARD (J-F), Building Client Capacity Through Results, *The International Economy*, 2002, 12p.
32. MATTA (N.), MORGAN (P.), Local Empowerment Through Rapids Results, *Stanford Social Innovation Review*, summer 2011, pp.15-55.
33. MINFOF, Rapport sur la mise en place des IRR dans le secteur de la forêt et de la faune, 2012.
34. NGUIFFO (S.), TALLA (M.), La législation relative à la faune sauvage au Cameroun : entre usages locaux et perception légale, *Unasyva*, Vol.61 N° 236, 2010, pp. 14-18.

35. PEH (K.), DRORI (O.), Fighting Corruption to Save the Environment: Cameroon's Experience, *AMBIO* (2010) 39:336–339.
36. RAMKUMAR (V) Our money, our responsibility : a citizen's guide to monitoring Government expenditures. The International Budget Project, 2008, 180 pages.
37. Rapport final de la mise en œuvre de l'IRR du MINFOF, p. 2.
38. ROBINSON (J.G), Common conflicting interests in the engagement between conservation organizations and corporations, *Conservation Biology*, Volume 6, Issue 6, December 2012, pages 967-977.
39. SUNDET (G), Following the money: do public expenditure tracking surveys matter ? *U4 Issue* 2008 :8
40. TALLA (M.), Le droit positif camerounais face aux impératifs de conservation de l'environnement et de promotion des populations autochtones, Thèse de Doctorat, Université de Versailles St Quentin en Yvelines, 12 décembre 2008, pp.105-109.
41. TALLA (M.), Le régime de la faune sauvage au Cameroun, entre conservation, marchandisation et difficultés d'application, Editions Clé, Yaoundé 2010, p.135.
42. UNESCAP, What is Good Governance? <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
43. VAN HULTEN (M.), WEMPE (J.) Corruption, development cooperation and governance, Saxion University of Applied Sciences, 2008, pp.4-5.
44. WHITAKER, L. P. The Whistleblower Protection Act: An overview (RL33918). Washington, DC: Congressional Research Service. 2007
45. WWF, Living Planet Report 2000, 36p.

