Concessions forestières : base d'une industrie ou contrôle politique ?

« Au cours des vingt dernières années, d'immenses étendues de forêts tropicales vierges ont été mises en exploitation, dans l'ensemble des trois zones géographiques en développement dans le monde. À quelques notables exceptions près, cette exploitation s'est faite de manière inconsidérée, entraînant gaspillage et même dévastation. La quasi-totalité des activités ont été enclavées, c'est à dire qu'elles n'ont eu aucun impact profond ni durable sur la vie socio-économique des pays dans lesquels elles ont été menées... Les besoins locaux ne sont pas satisfaits, les opportunités d'emploi sont insignifiantes. Une partie importante des exportations, sous forme de grumes ou de bois d'œuvre qui a subi une première transformation, est exportée au sein de l'entreprise elle-même, et les valeurs de transfert sont fixées de façon à faciliter l'accumulation des bénéfices à l'extérieur du pays... La contribution de la foresterie à l'amélioration de la qualité de vie des populations a été négligeable jusqu'à présent. »

Jack Westoby, The Purpose of Forests, 1987, Page 264-5.

Quand Jack Westoby a écrit le texte ci-dessus, il ne s'agissait pas seulement de l'expression d'un profond mépris pour l'orthodoxie dominante selon laquelle l'exploitation forestière est un outil de « développement » des pays pauvres, mais plutôt un honnête aveu de l'échec de politiques qu'il a lui même promues en tant que directeur de la Foresterie pour l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). En effet, depuis la fin des années 1950, J. Westoby avait été à l'avant-garde des efforts internationaux visant à utiliser l'industrie du bois comme un moyen de relancer les économies des pays en développement, presque exclusivement par l'attribution de vastes étendues de terres à des opérateurs forestiers commerciaux, en espérant qu'elle s'accompagnerait de la croissance des moyens de fabrication voisins.

Mais l'origine des concessions de grande taille est bien antérieure à la période dont parle J. Westoby. Le concept signifie « un territoire, au sein d'un pays, qui est administré par une entité autre que l'État qui détient la souveraineté sur ce territoire », le plus souvent principalement pour la production ou l'extraction d'un produit spécifique. Ce concept date d'avant l'ère coloniale et est enraciné dans l'expansion impériale de l'Europe vers le Nouveau Monde, l'Afrique et certaines régions du sud et du sud-est de l'Asie, mais il a probablement trouvé sa pleine expression au XIXe siècle. Le terme provient de la même racine latine que « concéder », et c'est un arrangement qui intervient habituellement lorsqu'un État plus faible se rend à un pays plus puissant.

Le premier exemple de concession spécifiquement en lien avec l'exploitation forestière est probablement donné par l'East India Company qui a acquis des droits auprès de la couronne britannique sur les forêts de teck de la région de Malabar dans le sud-ouest de l'Inde au début des années 1800, qui visait principalement à assurer l'approvisionnement des chantiers navals de la

Royal Navy. Cependant, à cette date, de vastes zones de forêts tropicales avaient déjà été déboisées dans le cadre de concessions agricoles (en particulier pour la culture de sucre) dans le nouveau monde.

Comme J. Westoby l'a bien compris, la foresterie est une activité *politique,* et il n'y a rien de plus politique que d'imposer un contrôle administratif privatisé sur de larges étendues de terres dans des pays plus faibles à des fins d'extraction de ressources. Mais à la date à laquelle J. Westoby a rejoint la FAO, les technologies avaient aussi commencé à modifier fortement les méthodes employées pour l'extraction du bois d'œuvre dans les régions tropicales et ailleurs. Peu après la Seconde Guerre mondiale, le développement de bulldozers et de tracteurs diesel à chenilles et de forte puissance, et de grandes tronçonneuses portables, a permis aux activités d'abattage de pénétrer dans des zones de forêts tropicales qu'il était jusque-là impossible d'exploiter. Des arbres beaucoup plus grands ont ainsi pu être abattus et transformés. L'essor de la consommation et de la richesse en Europe, en Amérique du nord et au Japon, et le développement dans ces régions d'entreprises intégrées de fabrication de produits ligneux, a amené le bois d'œuvre tropical à ne plus être le domaine réservé de menuiseries de haute qualité principalement artisanales et on a commencé du fait de sa régularité et de sa stabilité, idéal pour chaînes de production. Associée à la longue tradition européenne de gestion forestière « durable » pour la production de bois, la notion a évolué et on en est venu à considérer que les forêts de certaines régions tropicales pauvres, dont la plupart étaient toujours soumis au joug colonial, pourraient devenir des sources d'approvisionnement à long terme de matières premières pour les industries du bois.

La « concession », qui était essentiellement à l'origine un concept précolonial pour la conquête territoriale et la pacification, en est ainsi venue à occuper une place centrale dans la stratégie de ce que l'on voyait comme une économie forestière mondiale émergente. Cependant, l'intégration du système de concession comme base de cette nouvelle « industrie » génératrice de richesses se basait s'appuyait sur une hypothèse ambitieuse, non vérifiée et qui s'est avérée fallacieuse : que les conditions qui permettaient la gestion et la préservation (dans un sens très large) des forêts dans les zones tempérées sur de longues périodes pour la production de bois d'œuvre, pourraient être appliquée globalement aux régions tropicales. Ce faisant, les forestiers avaient sous-estimé les défis écologiques et sylvicoles liés aux forêts tropicales, et n'avaient pas prévu les conséquences de l'immense accroissement des populations des pays en développement associées à l'insécurité universelle des droits fonciers pour les paysans. Surtout (ce qui est peut-être plus compréhensible), ils n'ont pas réussi à comprendre les réalités de la dynamique politique en évolution rapide de la « décolonisation » dans laquelle ils intervenaient. À propos du groupe de forestiers qui est apparu pour administrer les ressources forestières des pays nouvellement indépendants, qui devenaient de plus en plus morcelées en différentes concessions, J. Westoby a écrit dans son rapport final que « si des services forestiers ont été mis en place, leur tâche principale était de faciliter les activités des exploitants forestiers, aussi bien nationaux qu'étrangers. Ce n'est pas la faute des jeunes forestiers si bon nombre d'entre eux sont devenus les accessoires involontaires de l'épuisement irresponsable de leur héritage de ressources naturelles » (1). En bref, les nouvelles administrations forestières sont devenues les laquais des titulaires des concessions ; et c'est encore souvent le cas actuellement.

Dans ce nouveau monde, la concession d'exploitations forestières à grande échelle, même si elle n'a jamais pu servir de base à une production durable de bois d'œuvre et à la croissance économique, était en elle-même une matière première très convoitée dans les luttes de pouvoir internes et la suprématie des élites qui en est venue à dominer la vie politique de nombreux pays post-coloniaux, en particulier en Afrique. Dans un document rédigé en 2007 nous avons, avec Arnaud Labrousse, un chercheur et écrivain français spécialisé dans les questions de déforestation en Afrique francophone, tenté de faire la liste des *véritables* objectifs auxquels répondent les concessions forestières dans

l'économie politique en Afrique centrale. (2) La liste était longue : enrichir la famille présidentielle et son clan élargi ; rétribuer les amis des milieux politiques et d'affaires les pour des services rendus ; financer des campagnes « électorales » ; encourager la loyauté parmi les responsables militaires et les fonctionnaires de police de moyen et haut rangs ; apaiser ou coopter des rivaux ou des opposants politiques potentiels ; compléter les revenus légaux de hauts fonctionnaires du gouvernement, y compris, souvent, le ministre des Forêts et ses proches collaborateurs ; faciliter le commerce et l'approvisionnement en viande de brousse ; légitimer les « investissements dans le secteur forestier » de bailleurs de fonds internationaux comme la Banque mondiale ; camoufler l'extraction non autorisée et illégale d'autres ressources précieuses, comme des diamants et l'or ; développer des infrastructures et des services dans des zones privilégiées comme la région d'origine du Président ou d'un ministre ; repeupler des régions rebelles ou instables avec des familles favorables au régime ; sédentariser des peuples nomades ; « rembourser » des alliés régionaux de leur assistance militaire ; fournir un moyen de détourner l'aide étrangère ; créer un prétexte pour des initiatives internationales de conservation dont les fonds peuvent aussi être détournés ; blanchir des fonds provenant d'activités criminelles internationales ; acheter des armes.

Tous les aspects évoqués plus haut pourraient être illustrés par des exemples provenant de seulement quelques pays du Bassin du Congo. D'autres régions permettraient sans aucun doute de rajouter d'autres raisons à la persistance des concessions forestières.

Cela permet d'expliquer pourquoi des initiatives telles que le développement de concepts comme ceux de « rendement soutenu », « gestion durable des forêts », « gestion multi-parties prenantes », « certification », etc. ont échoué à apporter des modifications importantes aux résultats globaux des concessions forestières dans le monde en développement ; elles font l'hypothèse que l'objectif primordial de la concession forestière est la production de bois d'œuvre qui, avec des ajustements techniques appropriés, peut être réalisée de façon écologiquement et économiquement durable et socialement bénéfique, alors qu'il s'agit en fait surtout d'une expression de l'inégalité de pouvoir et de richesse et de son maintien. C'est un peu comme essayer de mieux recueillir l'eau d'un ruisseau en améliorant la conception d'une fourche.

Vu sous cet angle, l'échec lamentable de certaines des plus récentes tentatives d'utilisation du système des concessions forestières pour contribuer positivement à la croissance économique et à la durabilité de l'environnement est un peu plus facile à comprendre. En République démocratique du Congo au début des années 2000, par exemple, la Banque mondiale a présenté des projections qui auraient pu conduire à créer jusqu'à 60 millions d'hectares de nouvelles concessions forestières, offrant ainsi au pays la perspective de devenir le plus grand exportateur de bois du continent et de bénéficier de centaines de millions de dollars de revenus annuels. Les projets de la Banque ont été bloqués par la réussite//le succès d'un appel d'organisations locales de peuples autochtones devant le Panel d'inspection de la Banque mondiale, mais les quelque 15 millions d'hectares de concessions qui se sont bel et bien concrétisés ne génèrent, au total, que l'infime somme de 2 millions USD par an de taxes gouvernementales et le secteur reste embourbé dans les irrégularités, la corruption, les violations des droits de l'homme et les malversations. Au Pérou à partir de 1999, l'Alliance Banque mondiale - WWF pour les forêts s'est mise à « régulariser » l'exploitation forestière illégale rampante en créant 3,2 millions d'hectares de nouvelles concessions pour une « gestion durable » mais, au bout de 10 ans, il est devenu évident que l'exploitation forestière illégale n'avait fait que s'aggraver, avec jusqu'à 90 % de l'acajou exporté provenant de sources illégales.

Pourquoi des institutions telles que la Banque mondiale continuent-elles de promouvoir ce modèle si clairement défectueux ? Il semble y avoir grosso modo deux façons de répondre à cette question. La première explication, la plus généreuse, est que, malgré la prise de conscience de J. Westoby il y a

plus de 40 ans, des économistes et des techniciens de Washington, Berlin, Rome et Tokyo, croient encore que de vastes exploitations forestières temporaires détenues majoritairement par des sociétés étrangères peuvent aider au « démarrage » des économies des pays pauvres. En termes purement économiques, les forêts naturelles sont un actif inutilisé, qui devrait être exploité pour améliorer les comptes du pays. L'exploitation des forêts naturelles est extrêmement séduisante pour certains économistes du développement, parce que c'est une activité commerciale très facile à lancer ; elle nécessite peu d'expertise ou d'investissement en capital, repose essentiellement sur une main d'œuvre bon marché, dispose de marchés fiables, est généralement mal réglementée, et comporte relativement peu de risques.

Une deuxième explication est que, dans certains cas, les promoteurs internationaux du système des concessions forestières sont bien conscients de ses défauts ; en effet, ils disposent depuis des décennies de preuves empiriques, de dossiers complets de rapports d'achèvement de projet, d'évaluations sur les interventions dans le secteur forestier, de programmes de développement de l'industrie du bois et font l'objet de tentatives visant à réorganiser la foresterie sous la forme de « concessions durables » qui concluent, au mieux, à « un succès modéré ». Mais ils sont aussi conscients de la réalité profonde des concessions d'exploitation dans les forêts tropicales : les intérêts qu'y détiennent les décideurs (l'des facteurs clés qui rend les concessions ingouvernables), et c'est *justement* l'argent qui en provient illégalement et alimente les comptes en banque privés des ministres et des chefs d'Etat et de leurs amis et de leurs familles qui a le plus de valeur. Vu cyniquement, en jouant ce rôle, ils aident au maintien du statu quo dans des gouvernements souvent fondamentalement instables. Ils sont l'huile dans les rouages de structures de pouvoir clientélistes. Ils permettent à des pays mal gouvernés de ne pas basculer complètement dans l'anarchie et les conflits et de rembourser leurs dettes internationales. En fait, les facteurs qui rendent les concessions forestières séduisantes pour les économistes sont aussi ceux qui exposent particulièrement au favoritisme politique, à l'interventionnisme et à la corruption pure et simple. L'ingouvernabilité persistante des territoires couverts par des concessions est donc considérée comme un effet collatéral malheureux mais inévitable, au profit d'une cause plus importante. D'où, par exemple, le refus d'organismes tels que la Banque mondiale de faire respecter les conditionnalités ou de rigoureusement poursuivre les objectifs du programme face à la non-conformité flagrante des réformes du secteur de la forêt entreprises par les gouvernements locaux.

Jack Westoby avait déjà compris, avant sa retraite de la FAO en 1974, que les bonnes intentions du début de sa carrière avaient sombré devant la dure réalité. S'il était encore vivant (il est mort en 1988), il serait peut-être étonné de savoir que des institutions mondiales comme la Banque mondiale ont poursuivi jusqu'à aujourd'hui le modèle des grandes concessions industrielles pour les forêts tropicales. Que ce concept reste le modèle de propriété foncière/d'exploitation dominant pour les forêts tropicales plus de 40 ans plus tard, malgré les innombrables preuves de son échec complet, témoigne de son utilité en tant qu'instrument politique et mécanisme pour s'emparer de terres et les conserver, et développer une domination et un favoritisme politiques. L'erreur consiste toujours à le confondre avec le fondement d'une « industrie » rationnelle qui pourrait bénéficier aux communautés pauvres dans les pays pauvres.

Simon Counsell, Directeur exécutif, Rainforest Foundation UK
email : simonc@rainforestuk.org

(1) Westoby, J 1987, *Introduction to World Forestry*, 1989, Wiley.
(2) Counsell S. et Labrousse A., 2007, *The political economy of the African logging concession system and the complicity of international donors*, in *RFUK and Forests Monitor, Concessions to Poverty ; The environmental, social and economic impacts of industrial logging concessions in*

Africa's rainforests, février 2007, Londres et Cambridge.