
[La déforestation finance plus de plantations : Le nouveau projet de loi sur le Fonds de reboisement compensatoire en Inde](#)

Les forêts de l'Inde bradées

Le 13 août 2015, Prakash Javadekar, le ministre indien de l'Environnement, a indiqué à la Chambre haute du Parlement indien que « au cours des cinq dernières années et de l'année en cours, le gouvernement central a [vait] accordé des autorisations pour plus de 184 393 hectares de terres forestières, correspondant à 7716 dossiers, pour diverses activités de développement ... » (1) Cela signifie que plus de 1,8 million d'hectares de forêts ont été loués à bail à des entreprises minières, des constructeurs de barrages, des promoteurs immobiliers et ainsi de suite. En 2014, 35 867 hectares de forêts ont été convertis à des usages non forestiers, selon une autre déclaration faite par le même ministre au parlement le 28 avril (2).

L'une des politiques les plus visibles du gouvernement d'extrême droite de l'Alliance démocratique nationale (NDA) a consisté à « faciliter » le processus d'autorisation environnementale et de déboisement. Un processus administratif autoritaire persistant a vidé de sa substance l'ensemble des lois existantes en matière de protection de l'environnement. Le Bureau du Premier ministre aurait ordonné au ministère de l'Environnement, des forêts et les changements climatiques (MoEFCC) d'apporter 60 amendements distincts au régime juridique existant et, fin janvier 2015, 50 d'entre eux auraient été acceptés (3). Si la majorité de ces changements concernaient la Loi sur la protection de l'environnement (Environmental Protection Act) de 1986, un processus distinct, engagé pour vider de sa substance la loi historique sur la protection des tribus traditionnelles et autres habitants des forêts (« Forest Dwelling Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers Act »), la loi sur la reconnaissance des droits forestiers (Forest Rights Act), plus connue sous le nom de FRA (pour plus d'informations sur le FRA, voir l'article du [Bulletin WRM d'août 2015](#)), en particulier en faisant disparaître les dispositions visant au renforcement des institutions communautaires comme le Gram Sabha (4) pour suivre, contrôler et, si nécessaire, arrêter tout projet de développement dans les zones forestières de leur compétence (5).

Dans le même temps, le gouvernement parle de consacrer la colossale somme de 15 milliards USD au reboisement au cours des quatre prochaines années : une fois de plus, le ministre de l'Environnement, dans son message pour le Jour de l'Indépendance de cette année, a déclaré : « Un financement à hauteur de 9 milliards USD par la 14e Commission des finances et de 6 milliards USD par le biais du *Projet de loi sur le Fonds de reboisement compensatoire sera bientôt rendu disponible...* Quinze milliards USD [...] pour le vrai reboisement du pays, ce qui va certainement augmenter notre « capital vert », c'est-à-dire le puits de carbone que nous sommes en train de créer » (italique ajoutée). (6)

Le reboisement compensatoire et le nouveau projet de loi sur le Fonds de reboisement compensatoire

L'histoire du nouveau projet de loi sur le Fonds de reboisement compensatoire est intéressante. Le

fonds lui-même est le résultat d'un processus déguisé de compensation forestière en Inde, qui est intervenu pendant la plus grande partie des deux dernières décennies et peut-être plus. Le système actuel de reboisement compensatoire est né d'un processus dans lequel s'enchevêtrent des législations environnementales et des interventions judiciaires. Sous sa forme présente, ce système demande que des plantations d'arbres soient créées dans des terres non forestières sur une superficie au moins équivalente (dans le cas des projets du secteur public) à celle utilisée pour chaque cas de conversion de zone forestière. Dans le cas de projets privés, les plantations doivent être établies sur une surface deux fois supérieure à la surface convertie. Les plantations qui apparaissent ainsi dans les forêts défrichées sont appelées Reboisement compensatoire (Compensatory Afforestation - CA). Mais le terme est devenu générique : il désigne aussi maintenant toute une série d'autres mécanismes/concepts en plus des plantations. Outre qu'ils doivent libérer des terres pour de nouvelles plantations « compensatoires », les « organismes utilisateurs » (ceux qui demandent des concessions/baux sur les terres forestières pour entreprendre des activités non forestières), doivent payer la totalité des coûts nécessaires à la culture des plantations, ainsi que la « Valeur actuelle nette » (Net Present Value - NPV) de la zone forestière convertie et les coûts pour le « Traitement du bassin versant » (Catchment Area Treatment - CAT). La « valeur actuelle nette » est apparemment calculée et fixée à l'issue d'un exercice d'évaluation économique classique qui prend en compte la totalité du spectre des « services écosystémiques ». Ces paiements distincts destinés au Reboisement compensatoire - y compris les coûts de VAN et de CAT - sont déposés dans/sur le fonds ad hoc de la CAMPA (Autorité de gestion des fonds de reboisement compensatoire et de planification), un mécanisme créé directement par intervention judiciaire lors de la création du Fonds de reboisement compensatoire dans le cadre de la Loi sur (conservation de) la forêt en 1980. Dans le système actuel, l'argent aboutit à des organismes au niveau de l'État mais les dépenses ont besoin de l'approbation de l'organisme central et de la Cour suprême de l'Inde. Selon la dernière estimation, le Fonds de la CAMPA possède un montant total d'argent non dépensé représentant 38 000 crores de roupies (7) (6 milliards USD environ). Ce chiffre ne fait qu'augmenter parce que, chaque année, de plus en plus de zones forestières sont à nouveau louées à différents organismes privés et publics.

« La déforestation, c'est du reboisement » : La compensation environnementale sous son visage le plus cynique

Sans vergogne, le ministre de l'Environnement défend la politique de procédure accélérée d'autorisation de déboisement de son gouvernement. Il a été fait état d'un mémo établi le 16 juillet par le secrétaire particulier du ministre Vinay Srivastava, qui disait : « L'Honorable ministre a souhaité que désormais dans toutes les communications le mot « autorisation » soit remplacé par « approbation avec des garanties environnementales adéquates » et que le mot « conversion » soit remplacé par « reboisement ». Le ministre a confirmé et déclaré : « Pour chaque conversion de terres forestières pour un projet [...] un reboisement compensatoire sur une surface égale de terres non forestières est une obligation [...] en fin de compte, c'est seulement du reboisement. C'est une question de réflexion positive et d'utilisation de l'expression juste. » (8)

Telle est la logique de la compensation sous sa forme la plus cynique. Sans tenir compte du fait que pas même une petite fraction des plantations compensatoires obligatoires n'est apparue jusqu'ici, et de la réalité environnementale que la forêt ne peut être ni recrée grâce aux plantations, ni compensée par des moyens monétaires, le gouvernement est déterminé à développer sa stratégie néo-libérale de croissance économique sans contraintes.

Ce processus porte préjudice aux forêts, aux communautés forestières et à une grande partie de la population rurale pauvre de l'Inde, et ce, à deux niveaux. Tout d'abord, les forêts sont souvent

l'endroit où vivent des communautés et où se trouvent leurs habitations. En outre, les forêts fournissent une nourriture non seulement aux communautés forestières, mais aussi à un grand nombre de pauvres qui vivent en milieu rural à proximité de ces zones. La perte des forêts signifie donc la perte des moyens de subsistance et de la sécurité alimentaire et aussi, plus généralement, de la souveraineté. Bien que l'argent collecté au titre de la « Valeur actuelle nette » comprenne les coûts de services tels que la collecte de produits forestiers non ligneux, il n'est jamais parvenu jusqu'aux communautés. Au contraire, l'argent continue à inciter à l'accaparement des terres et à le financer directement, ce qui représente une escroquerie à un deuxième niveau. Une étude inédite (9) réalisée par des chercheurs indépendants et des organisations de la société civile en 2013-14 a souligné que le concept de « aucune perte nette » ou de « forêts compensatoires » ainsi que l'argent qu'il génère sont utilisés contre les communautés forestières. Des terres boisées détenues par la communauté ainsi que des zones agricoles et des pâturages sont ainsi acquis par l'État et des organismes utilisateurs pour fournir des terres pour des plantations. L'argent du fonds de la CAMPA est actuellement utilisé pour élargir les limites territoriales des zones existantes de conservation de la faune comme des sanctuaires de la vie sauvage, des parcs nationaux et les habitats essentiels pour le tigre, qui empiètent sur les terres communautaires et facilitent le déplacement des communautés forestières. Ces processus affectent toute une série de droits communautaires anciens et nouveaux - entre autres des droits fonciers, qui réduisent considérablement l'accès des communautés aux forêts.

Surtout, l'illusion que l'argent ou les plantations peuvent compenser la destruction des forêts légitime et habille d'un vernis écologique des événements de déforestation écologiquement et socialement inadmissibles.

Cela conduit au Projet de loi de 2015 sur le reboisement compensatoire que le Parlement indien est en train de discuter.

Le projet de loi sur le Fonds de reboisement compensatoire de 2015 : Une approche critique

La majeure partie du texte du nouveau Projet de loi sur le Fonds de reboisement compensatoire traite des mécanismes institutionnels pour l'utilisation de l'argent actuellement déposé auprès de la CAMPA. La critique qui suit provient de la présentation officielle par le *All India Forum of Forest Movements* (AIFFM) au Comité permanent parlementaire qui l'examine actuellement.

Préambule

Le Préambule du projet de loi stipule que l'argent reçu des organismes utilisateurs au profit de toutes les initiatives compensatoires en question servira à « ...entreprendre une régénération artificielle (plantations), une régénération naturelle assistée, la protection des forêts, le développement d'infrastructures liées aux forêts, le Programme Inde Verte, la protection de la faune et *d'autres activités connexes et des questions en lien ou accessoires à celles-ci* » (italique ajouté). La dernière phrase donne au décaissement et à l'utilisation des fonds proposés la plus grande latitude possible, ce qui signifie que n'importe quelle sorte d'activité peut être soutenue par ces fonds.

Le Préambule indique également que « l'accumulation d'énormes sommes non dépensées [...] s'explique principalement par l'absence d'un mécanisme institutionnel permanent pour l'utilisation des fonds. » Il s'agit d'un mensonge flagrant. En 2013, un rapport établi par le bureau du Contrôleur et Vérificateur général de l'Inde sur le reboisement compensatoire et la CAMPA (10) a fait apparaître que, même dans les cas où les services forestiers de l'État avaient de l'argent pour les plantations, on ne voyait pas de résultat concret sur le terrain. Au contraire, les fonds de la CAMPA ont été utilisés pour des achats très discutables ou réalisés de façon douteuse. Un récent article de journal, qui cite un rapport de suivi préparé par le Département des forêts de l'État du Maharashtra, rappelle

que la plupart des plantations « compensatoires » qui apparaissent sur le papier n'existent pas dans la réalité (11). L'étude indépendante, qui date de 2013-14 (12), confirme cette situation non seulement pour le Maharashtra mais aussi pour plusieurs autres États. La réalité brute est que le processus de Reboisement compensatoire est un mensonge : il aide à maintenir le mythe des compensations en répandant l'idée que les forêts qui disparaissent à un endroit peuvent être remplacées en faisant des plantations à un autre : Les plantations ne sont pas des forêts ! C'est également une escroquerie : les plantations voient rarement le jour ; l'argent réservé à cet effet est soit utilisé à d'autres fins soit manifestement détourné.

Définitions

Le Projet de loi définit un « Reboisement compensatoire » comme un « reboisement effectué à la place d'une conversion de terres forestières pour un usage non forestier en vertu de la Loi sur (la conservation) des forêts de 1980 ». Cependant, la Loi sur (la conservation) des forêts, ne prévoit pas un tel reboisement. Cette disposition a été introduite beaucoup plus tard dans des règles ultérieures et a été précisée en partie du fait d'interventions judiciaires. En outre, le Projet de loi met entre parenthèses toutes sortes de choses qui sont naturellement présentes dans les forêts et développe un corpus de concepts et d'idées tels que les « services environnementaux », par exemple « la fourniture de biens comme le bois, les produits non ligneux de la forêt, du combustible, du fourrage, de l'eau... », les « services de régulation tels que la régulation du climat, la lutte contre les maladies, la modération des inondations... », les « avantages non matériels (spirituels, récréatifs tirés des écosystèmes... » et « l'aide apportée aux autres services nécessaires à la production des services écosystémiques, la biodiversité, le cycle des éléments nutritifs et la production primaire ».

Mais, est-ce que le terme « services environnementaux » devrait être utilisé dans une loi ? Il n'y a actuellement pas de définitions scientifiques normalisées de ce qui constitue ces « services », ou permettant de savoir si un écosystème forestier peut être ainsi défini en termes de « services » distincts, compartimentés et clairement identifiables. Une forêt est un continuum écologique et global, qui fait vivre et englobe aussi bien des choses matérielles que des concepts. Ses soi-disant « services » distinguent le système naturel mais ne peuvent pas en être séparés de façon rationnelle sous forme de « services ». Cela devient important parce que la définition des « services écosystémiques » est à la base de la définition de la « valeur actuelle nette », qui est un autre terme discutable qui ne peut pas avoir sa place dans le droit.

La valorisation des forêts est, au mieux, un processus controversé. Les modèles existants qui les concernent ne parviennent pas à comprendre, et encore moins à quantifier, les valeurs tangibles et intangibles innombrables, pour la plupart non commerciales et non économiques ou financière de manière définissable, que contient un système forestier à un moment donné. Si la définition des services environnementaux comprend les « avantages non matériels (spirituels, récréatifs, esthétiques, spirituels, éducatifs et symboliques) », comment peut-on attribuer des valeurs monétaires à ceux-ci ?

Remarques finales

L'*Exposé des motifs (Statement of Objects and Reasons)* annexé au projet de loi mentionne à plusieurs reprises les observations du Contrôleur et Vérificateur général de l'Inde sur le Reboisement compensatoire et la CAMPA, l'organisme ad hoc, et déclare que l'actuel Projet de loi a été élaboré en tenant compte de ceux-ci et en conformité avec eux. Cependant, le Projet de loi ne crée rien de significativement différent de la CAMPA, sinon qu'il transfère aux services forestiers de l'État le contrôle presque total des fonds détenus par l'organisme, ainsi que tous les fonds nouveaux qui pourraient être déposés. En fait, le Projet de loi retire le contrôle judiciaire sur le Fonds et les

décassements et légitime une structure institutionnelle qui permet plus de corruption et d'irrégularités financières. Il permet potentiellement aux services forestiers de l'État et au Ministère de l'environnement, des forêts et du changement climatique d'utiliser les fonds aux fins qu'ils jugent appropriées, en excluant et en lésant ainsi les intérêts des communautés qui perdent le plus à la fois du fait de la déforestation et du reboisement.

À tout le moins, les fonds doivent être utilisés pour le bien-être des communautés dépossédées, en consultation avec elles, et par leur intervention directe. Cela vaut également pour le Reboisement compensatoire : laissons les *Gram Sabhas* s'occuper de la démarcation des terres et entreprendre la restauration des forêts et les activités de régénération de la manière qui convient le mieux aux communautés et à leur écologie. De telles sommes d'argent supplémentaires entre les mains de la forte bureaucratie forestière du pays ne feront qu'alimenter un scénario avec encore plus d'injustice et de négation des droits des populations sur le terrain. En outre, cela va compromettre la mise en œuvre de la Loi sur les droits forestiers.

Deux grandes alliances de mouvements pour les forêts et de groupes communautaires en Inde, qui soulèvent un certain nombre d'objections valables au processus de reboisement compensatoire et au Projet de loi sur le reboisement compensatoire, ont exigé que ce projet de loi soit abandonné (13).

Soumitra Ghosh, qui travaille parmi les communautés forestières au nord du Bengale en Inde, peut être contacté à l'adresse soumitrag@gmail.com

(1) *Press Trust of India*, New Delhi, 13 août 2015. Voir http://www.business-standard.com/article/pti-stories/1-84-lakh-hectare-of-forest-land-diverted-for-non-forest-use-115081301268_1.html, consulté le 19 août 2015

(2) *Press Trust of India*, New Delhi, 28 avril 2015. Voir http://www.business-standard.com/article/pti-stories/diversion-of-35-867-ha-of-forest-land-okayed-in-2014-govt-115042800615_1.html, consulté le 19 août 2015

(3) Sethi, N, *PMO orders 60 changes...*, in *Business Standard*, 20 janvier 2015. Voir http://www.business-standard.com/article/economy-policy/pmo-ordered-60-changes-to-green-clearances-environment-ministry-delivered-on-most-115012001495_1.html, consulté le 19 août 2015

(4) Comme défini dans Loi sur les droits forestiers, le *Gram Sabha* est l'assemblée ouverte de tous les résidents adultes dans un « *gram* », c'est-à-dire un village. C'est un organisme indépendant et il peut exister dans toutes les zones forestières avec une population de tribus répertoriées vivant dans les forêts et/ou d'autres habitants traditionnels des forêts, indépendamment du fait que ces peuplements forestiers soient officiellement reconnus comme des villages.

(5) Sethi, N, *Forest Land* : (3) Sethi, N, *PMO orders 60 changes...*, in *Business Standard*, 20 janvier 2015. Voir http://www.business-standard.com/article/economy-policy/forest-land-govt-finalising-dilution-of-tribal-rights-115010100027_1.html, consulté le 19 août 2015

(6) Bureau d'information et de presse, Gouvernement indien, Ministère de l'Environnement et des forêts, *Environment Minister's Message on the Occasion of Independence Day*, 15 août 2015

(7) Bureau d'information et de presse, Gouvernement indien, Ministère de l'Environnement et des forêts, *Environment Minister's Message on the Occasion of Independence Day*, 29 avril 2015, *Compensatory Afforestation Fund Bill, 2015*, voir

<http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=119907>, Consulté le 19 août 2015

(8) Voir

<http://indianexpress.com/article/india/india-others/dont-say-diversion-of-forest-land-say-reforestation-prakash-javadekar/#sthash.MyGASSx3.dpuf>, consulté le 19 août 2015.

(9) Ghosh, S, Basavaptna, S et al, *Multiple Displacements: A critical look into cases of forest diversion and allocation of land for Compensatory Afforestation (CA) in India*, publication prochaine.

(10) *Report no.-21 of 2013-Union Government (Ministry of Environment and Forests) - Report of the Comptroller and Auditor General of India on Compensatory Afforestation in India*, Consultable sur

http://www.saiindia.gov.in/english/home/our_products/Audit_Report/Government_Wise/union_audit/recent_reports/union_compliance/2013/Civil/Report_21/Report_21.html, dernier accès le 19 août 2015.

(11) Pinjarkar, V, *Forest officials spend crores on plantation with nothing to show for it*, in *The Times of India*, Nagpur, 12 mai 2015. (8)

Voir <http://timesofindia.indiatimes.com/city/nagpur/Forest-officials-spend-crores-on-plantation-with-nothing-to-show-for-it/articleshow/47239889.cms>, consulté le 19 août 2015.

(12) Ghosh, S, Basavaptna, S et al, *Ibid*

(13) *A Scam and a Land Acquisition Fiasco Rolled Into One – The Compensatory Afforestation Fund Bill*, Communiqué de presse commun publié par la CSD (Campaign for Survival and Dignity) et l'AIFFM (All India Forum of Forest Movements), 31 juillet 2015.